

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

---

# DES DOMMAGES

CAUSÉS

PAR LES TRAVAUX PUBLICS

---

THÈSE

POUR LE DOCTORAT POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE

PAR

**A. VALAT**

AVOCAT

---

MONTPELLIER

IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE

Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

—  
1915



DES DOMMAGES

CAUSÉS

PAR LES TRAVAUX PUBLICS



UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

---

# DES DOMMAGES

CAUSÉS

## PAR LES TRAVAUX PUBLICS

---

THÈSE

POUR LE DOCTORAT POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE

PAR

**A. VALAT**

AVOCAT



---

MONTPELLIER

IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE

Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

—  
1915

# UNIVERSITE DE MONTPELLIER

---

## FACULTÉ DE DROIT

---

- MM. Brémont**, Doyen, professeur de Droit administratif.  
**Charmont**, professeur de Droit civil.  
**Chausse**, professeur de Droit romain.  
**Valéry**, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.  
**Perreau**, professeur de Procédure Civile (suppléé).  
**Moye**, professeur de Droit international public.  
**Rist**, professeur d'Économie politique (suppléé)  
**Morin**, professeur de Droit civil approfondi.  
**Bridrey**, professeur de Droit romain.  
**Ricol**, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.  
**Donnedieu de Vabres**, agrégé, chargé d'un cours de Droit criminel.  
**Perrot**, agrégé, chargé d'un cours d'Histoire du Droit.  
**Dubois**, chargé des fonctions d'agrégé.  
**Vigié**, Doyen honoraire.  
**Laborde**, professeur honoraire.  
**Rochette**, secrétaire.

### MEMBRES DU JURY :

**MM. Brémont**, *président*.

**Moye**.

**Bridrey**.

} *assesseurs.*

---

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MON PÈRE ET A MA MÈRE

*Hommage respectueux de ma filiale reconnaissance et de ma profonde affection.*

A MA GRAND'MÈRE

*Témoignage de ma profonde affection.*

A LA MÉMOIRE DE MES GRANDS-PARENTS

A MES PARENTS

A MES AMIS

A. VALAT.



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

[https://archive.org/details/IA41555617\\_0020](https://archive.org/details/IA41555617_0020)

## BIBLIOGRAPHIE

- AUCOC (Léon). — Conférences sur l'administration et le droit administratif, faites à l'Ecole des Ponts et Chaussées. Edition 1870.
- ALTAIRAC. — De la compétence en matière de travaux publics. Thèse Bordeaux, 1902.
- Annales des Ponts et Chaussées*. Tables décennales 1876-1910.
- BARTHÉLÉMY. — Cours professé à la Faculté de droit de Montpellier, année 1911-12 (doctorat).
- BECQUET. — Répertoire du droit administratif, édition 1908. *Verbo*: Travaux publics, p. 229.
- BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> éditions.
- BRÉMOND. — Cours professé à la Faculté de droit de Montpellier, année 1909-1910 (2<sup>e</sup> année de licence).
- CHRISTOPHE et AUGER. — Traité théorique et pratique des travaux publics, 2<sup>e</sup> édition, 1890.
- DALLOZ. — Répertoire. V<sup>o</sup> Travaux publics.
- DUCROCQ. — Cours de droit administratif, 7<sup>e</sup> édition, t. IV.
- DUGUIT. — Traité de droit constitutionnel, 1910.

HAURIOU. — Précis de droit administratif, édition 1907 et édition 1914.

HURISSEL. — De la compétence en matière de travaux publics. Thèse Paris, 1880.

*Jurisprudence des Conseils de préfecture*, 1905-1914.

LAFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, 2<sup>e</sup> édition, 1896.

MADELAINE. — Des dommages résultant d'un travail public. Thèse Caen, 1907.

MICHOUD. — Théorie de la responsabilité morale, 1909.

PICARD. — Traité des chemins de fer français. Paris, Rothschild, 1887.

— Traité des eaux. Paris, Rothschild, 1893 à 1896.

PLANIOL. — Traité élémentaire de droit civil, 3<sup>e</sup> édition, 1905, t. II.

PORÉE et CUËNOT. — Des entreprises de travaux publics. Paris, 1901, Marchal et Billard.

*Recueil des arrêts du Conseil d'Etat de Lebon.*

*Recueil périodique de Dalloz.*

*Recueil périodique de Sirey.*

*Revue critique*, années 1905 et 1906.

*Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, années 1895, 1896 et 1907.

*Revue générale d'administration*, années 1905 à 1914.

ROUAST. — Du fondement de la responsabilité des dommages causés aux personnes par les travaux publics. Thèse Lyon, 1910.

SANLAVILLE. — Dommages résultant des travaux publics. Paris, 1906, Berger-Levrault.

SIMONET. — Traité élémentaire de droit public et administratif, 4<sup>e</sup> édition, 1902.

SOURDOIS. — Responsabilité de l'Etat puissance publique. Thèse Bordeaux, 1908.

TEISSIER. — La responsabilité de la puissance publique. Paris, 1906, Dupont.

TIRARD. — De la responsabilité de la puissance publique. Thèse Paris, 1906.

---



# DES DOMMAGES

CAUSÉS

PAR LES TRAVAUX PUBLICS

---

## INTRODUCTION

INTÉRÊT QU'IL Y A À ÉTUDIER LA QUESTION DES DOMMAGES  
CAUSÉS PAR LES TRAVAUX PUBLICS. — BUT DE  
L'ÉTUDE. — DIVISION DU SUJET.

Lorsque l'administration exécute ou fait exécuter un travail public, c'est-à-dire, et sans préjuger de ce que nous aurons à dire plus tard sur la notion de travail public, un travail fait dans un intérêt collectif, il arrive souvent que des particuliers sont lésés dans leurs droits ou même dans leur personne. L'administration est responsable du préjudice causé et une indemnité est accordée à celui qui en est reconnu victime.

D'abord, avec la quantité de travaux publics qui sont exécutés tous les jours, il est à peine utile de

mentionner l'importance pratique de la question qui nous occupe.

De plus, les questions de responsabilité sont à l'ordre du jour et, avec le nombre toujours croissant de travaux publics exécutés pour le compte de l'Etat, des départements, des communes, des établissements publics, elles ont toujours un intérêt d'actualité évident.

Dans l'état actuel de notre législation et de notre jurisprudence, une tendance très nette est marquée: celle d'étendre de plus en plus la responsabilité d'une personne morale ou physique à des cas qui, basés sur une idée autre que celle de la faute, n'avaient été nullement prévus par le législateur du Code civil. Celui-ci, en effet, ne contient que cinq articles sur ce sujet, les articles 1382 à 1386, où la responsabilité encourue évoque une idée de faute.

Que de chemin parcouru depuis! Où voir une idée de faute dans la théorie du risque professionnel qu'a organisée la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail?

Et, en matière de responsabilité de l'Etat, la jurisprudence administrative n'a-t-elle pas été plus loin encore? Suivant ce grand besoin de justice dans la société que tout le monde réclame, mais qu'aucune puissance humaine n'est capable de donner, n'est-elle pas allée jusqu'à admettre la responsabilité de l'Etat pris en tant que puissance publi-

que? (1). Et, sans quitter les limites de notre sujet, où veut-on voir une faute quelconque de la part de l'administration dans le fait de faire circuler, sur la voie ferrée, des locomotives dont la fumée incommode un particulier riverain de cette même voie ferrée? (2). Un particulier, par suite d'une modification d'une rue, n'a plus accès sur cette rue qu'au moyen d'un escalier, l'administration n'a commis aucune faute en modifiant, dans un intérêt général, le niveau de cette rue, et cependant une indemnité lui est accordée.

Et à côté de cette question de fondement de responsabilité, combien pratique est celle de savoir, quand un propriétaire est lésé ainsi dans ses droits, en quoi devra consister le dommage pour qu'il ait droit à une indemnité et à quelle juridiction il devra s'adresser? Sera-ce à la juridiction judiciaire ou à la juridiction administrative? Sera-ce au Conseil de préfecture ou au Conseil d'Etat? Et, pour répondre à cette question, ne faudra-t-il pas connaître la nature du travail effectué et souvent même la base de la responsabilité?

Nous voudrions donc, dans notre humble travail, et sans prétendre faire œuvre nouvelle, mettre bien

---

(1) Arrêt Zimmerman, 27 février 1903. — Arrêt Thomazo Greco, 10 janvier 1905. — Arrêt... 23 janvier 1912.

(2) Conseil d'Etat, 6 mai 1887, C<sup>ie</sup> P.-L.-M. — Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, 1887, page 372.

en lumière deux questions : une théorique, l'autre pratique.

D'abord, comment un particulier obtiendra-t-il indemnité par suite d'un dommage subi du fait d'un travail public? Dans cette question pratique, nous nous demanderons : qu'est-ce qu'un travail public? Cette notion sera le pivot de notre étude. Nous verrons ensuite ce qu'il faut entendre par dommages et quels sont les dommages qui donneront droit à indemnité en notre matière.

En second lieu, nous essayerons de chercher un fondement de la responsabilité de l'Etat quand le dommage est causé aux propriétés. Et nous verrons que, suivant la nature des dommages, on peut fixer la base de la responsabilité, soit sur une idée de faute, soit sur une idée d'assurance ou égalité de tous les citoyens devant les charges publiques, et que, suivant les cas, c'est l'administration ou le concessionnaire ou l'entrepreneur qui sont pécuniairement responsables de ces dommages. Nous nous demanderons à quel tribunal il faudra s'adresser pour connaître de ces questions de responsabilité et d'indemnité. La loi du 28 pluviôse an VIII répondra à cette question puisque elle est surtout une loi de compétence.

Enfin, en dernier lieu, le fondement de la responsabilité de la personne morale qui a fait le travail public nous retiendra un instant lorsque nous nous trouverons en face de dommages, d'accidents causés aux personnes. Sera-ce le même que pour les

dommages aux propriétés et sera-ce le même tribunal qui en devra connaître ?

PLAN. — Nous diviserons donc notre travail en trois parties.

Dans une première partie, nous essayerons de donner une idée complète de la notion de travail public.

Dans la seconde partie, nous étudierons les dommages causés aux propriétés : nous rechercherons leur nature, la responsabilité qu'ils mettent en jeu, les personnes qui ont droit à une indemnité, celles qui seront responsables de son paiement et le tribunal compétent.

La troisième partie sera réservée à l'étude des dommages causés aux personnes ; nous rechercherons si les principes de responsabilité et les règles de compétence admises pour les dommages aux propriétés peuvent être appliqués à ceux-là.

Avant tout, nous l'avons dit, nous ne cherchons pas à faire du nouveau ; nous voulons seulement faire œuvre utile dans la mesure de nos faibles moyens, en nous aidant de la jurisprudence, de la doctrine et des principes que nos professeurs nous ont donnés avec cette instruction juridique que nous avons reçue d'eux et dont nous sommes heureux de leur témoigner publiquement notre profonde gratitude.

Qu'on nous permette de rendre à tous ce public hommage de notre reconnaissance et, en particu-

lier, à M. Barthélemy, professeur à la Faculté de droit de Paris, qui nous a donné ce sujet de thèse, et à M. Brémond, doyen de la Faculté de droit de Montpellier, qui a bien voulu, après le départ de M. Barthélémy de notre Faculté, continuer à diriger notre étude et nous prodiguer les sages conseils et les précieux avis qui nous ont permis de mener à bonne fin notre modeste travail.

---

## PREMIÈRE PARTIE

### QU'APPELLE-T-ON TRAVAIL PUBLIC ?

Il est à peine besoin d'indiquer l'utilité qu'il y a d'étudier, en tête de ce travail, la notion de travail public, puisque c'est ce travail public qui est le point de départ de la responsabilité de l'Etat et la cause du dommage subi soit par les propriétés, soit par les personnes. Ce n'est qu'au cas où le caractère de travail public est constaté, que l'art. 4, § 3, de la loi du 28 pluviôse an VIII est applicable. Cette loi, nous le verrons, donne compétence au Conseil de préfecture pour connaître « des réclamations des particuliers qui se plaindront des torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non (pas seulement) du fait de l'administration ».

Nous verrons, en étudiant successivement chacun de ces dommages, combien cette notion a son importance tant au point de vue du fondement de la responsabilité qu'au point de vue du contentieux.

A. — DIFFICULTÉ DE DONNER UNE DÉFINITION DES  
TRAVAUX PUBLICS

La notion de travail public est une de celles qu'il est le plus difficile de déterminer. Dans notre législation, il n'y a pas de définition de notre matière, aussi est-on forcé, lorsqu'on veut savoir ce que l'on doit entendre par travail public, d'analyser ce qu'en pratique on appelle de ce nom.

Aussi la jurisprudence a fait ce travail d'analyse pour chaque espèce qui lui était soumise. Mais on pourrait chercher en vain, dans ses très nombreuses décisions, une définition quelconque.

Et alors, c'est sur cette jurisprudence qu'il faut se rabattre pour chercher à synthétiser la notion de travail public. La question est ainsi « *inversée* » : se basant sur la jurisprudence qui déclare un travail, travail public, si les règles relatives à ces travaux ont été observées, ce n'est plus le caractère des travaux qui détermine les règles applicables, mais ce sont ces règles qui révèlent le caractère des travaux (1).

La doctrine a fait ce travail de synthèse et a donné de nombreuses définitions des travaux pu-

---

(1) Becquet. Répertoire du droit administratif. — *Verbo* Travaux publics, n° 12.

blics. De nombreux auteurs ont cherché le critérium au moyen duquel on pouvait reconnaître ce caractère dans les diverses manifestations de l'activité administrative.

C'est donc à cette doctrine que nous allons faire appel pour étudier les différents systèmes proposés et nous examinerons ensuite s'ils sont conformes aux décisions de la jurisprudence.

Le caractère des travaux publics est essentiellement complexe puisque ce sont les règles applicables qui déterminent la nature de ces travaux. Et c'est ainsi que l'on peut dire que la définition du sujet même de notre étude est hérissée de difficultés; il n'est pas une solution sérieuse que l'on puisse proposer, qui ne se trouve en contradiction avec la jurisprudence qui a souvent changé d'opinion.

Quoi qu'il en soit, nous essayerons de donner une idée la plus exacte possible de la notion de travail public. Elle nous sera utile pour connaître ensuite des dommages que ces travaux causent aux propriétés et aux personnes.

B. — Y A-T-IL CORRÉLATION ENTRE LA NOTION DE  
DOMAINE PUBLIC ET CELLE DE TRAVAIL PUBLIC ?

M. Hauriou, dans son *Précis de droit administratif*, définit l'ouvrage public de la façon suivante (1) :

« Tout immeuble appartenant à une administration publique, construit pour le compte de l'administration publique et en vue d'un service public ou d'un usage public, a le caractère d'ouvrage public. Plus simplement, *toute dépendance du domaine public, sauf les meubles, ou tout terrain destiné au domaine public, a le caractère d'ouvrage public*, actuellement ou virtuellement, et, par suite, tout travail d'aménagement ou d'entretien sur une dépendance du domaine public est un travail public (Conflits, 10 novembre 1900, Espitalier, S. 1901-3-33 et la note; Cons. d'Etat, 26 juillet 1901, commune des Tourrettes; Conflits, 16 janvier 1911, Rozan). »

Il y a donc pour Hauriou corrélation étroite entre les travaux publics et la domanialité publique.

Mais, dès le premier examen de sa thèse, nous

---

(1) Hauriou. *Précis de droit administratif*, 8<sup>e</sup> édition, page 773.

nous trouvons, comme pour la notion de travail public, devant une première difficulté. Une question se pose, en effet, qui n'a pas été résolue par le législateur français: que faut-il entendre par domaine public?

Donner une définition du domaine public ou en faire une théorie, nous mènerait trop loin, hors de notre sujet. Nous renverrons, sur ce point, à l'étude faite dans Hauriou (1) et dans Berthélemy (2).

Et quoi qu'il en soit du critérium de la domanialité publique (3), voyons s'il y a toujours corrélation entre celle-ci et celle de travail public.

Cette corrélation existe bien dans certains cas, mais il ne faut pas conclure du particulier au général et dire, comme M. Hauriou, qu'elle existe toujours.

Cette opinion est basée sur l'idée que l'on se faisait jadis du travail public, l'idée de construction.

« Cette idée, dit le même auteur (4), s'est formulée, lorsque la complication des services administratifs a amené la rencontre des marchés de four-

---

(1) Hauriou Précis, 8<sup>e</sup> édition, pages 675 à 678.

(2) Berthélemy. Traité élémentaire de droit administratif, 4<sup>e</sup> édition, page 411.

(3) Cf. Madelaine. « Des dommages résultant d'un travail public ». Thèse Caen, 1907, pages 5 et suivantes.

(4) Note de M. Hauriou, sous Cons. Etat, 10 novembre 1900. Espitalier, S., 1901-3-33.

nitures et des marchés de travaux. Il a fallu, pour trouver un principe de distinction entre les deux opérations, qui n'ont point le même contentieux, formuler la définition de travail et de la fourniture. Il a été convenu que la fourniture s'analysait en la livraison d'une chose fabriquée par l'entrepreneur, chez lui et sous sa propre direction, de telle sorte qu'elle se rapprochait de la vente d'un objet mobilier; qu'au contraire, le travail public s'analysait en l'exécution d'un travail sur la chose de l'administration et plus ou moins sous la direction de celle-ci; que, par suite, le travail public était une variété de louage d'ouvrage... Il est donc résulté de la confrontation de l'opération de travaux publics avec les marchés de fournitures, que la fourniture d'objets mobiliers devenait une entreprise de travaux publics lorsque les objets mobiliers étaient incorporés à une construction immobilière par un travail de pose; et cela était de nature à confirmer cette idée instinctive *que l'opération de travaux publics éveille l'image d'une construction*, et que l'ouvrage public est essentiellement une chose construite, ou tout au moins aménagée par quelques terrassements. »

Cette opinion est bien désuète, car la jurisprudence a depuis longtemps donné la qualité de travaux publics à d'autres travaux qui ne comportent aucune construction d'un ouvrage, tel, par exemple, que le nettoyage ou le balayage des voies

publiques (1). Mais alors, pourquoi faire entrer la notion de domaine public dans celle de travail public puisqu'il y a des travaux publics qui n'impliquent pas la construction d'un ouvrage pouvant entrer dans ce domaine public.

Mais cette raison, qui nous fait combattre l'opinion de M. Hauriou, n'est pas suffisante. Et nous dirons que, s'il n'y a aucune nécessité de faire figurer la notion de domanialité dans la définition du travail public, il y a lieu même de l'écarter, parce qu'il est incontestable qu'il y a des travaux privés qui s'exécutent sur le domaine public (2), et qu'il y a des travaux publics qui s'exécutent sur le domaine des particuliers (3). Ont été déclarés travaux

---

(1) Cons. d'Etat, 24<sup>e</sup> janvier 1872. Sirey, 1873-2-192 — Trib. conflits, 30 mars 1878. Sirey, 80 2-59 et D. P., 78-3-72. — Conseil d'Etat, 29 mai 1903. S., 1905-3-152. — Conseil d'Etat, 30 mars 1906. D. P. 1907-3-117. — Cons. préf. Seine, 27 avril 1904. Jurisprudence des Conseils de préfecture, année 1905, page 189.

(2) Par exemple : le nivellement, l'alignement, la construction des trottoirs exécutés par un propriétaire devant sa maison sont des travaux privés faits sur le domaine public. De même le branchement d'une prise d'eau à une conduite principale exécuté pour le compte d'un particulier.

Les particuliers occupent parfois la voie publique après avoir obtenu une permission de voirie.

(3) Les lignes télégraphiques ou téléphoniques ou de transports de force construites sur des propriétés privées sont bien des travaux publics.

publics les travaux effectués par les associations syndicales forcées ou autorisées : la loi du 31 janvier 1865 (art. 15 à 19) est formelle à ce sujet et, cependant, le plus souvent, ces travaux seront exécutés sur des propriétés privées, surtout lorsqu'il s'agit de dessèchement des marais (1), des travaux de défense contre les vignes phylloxérées (2) et des terrains de montagne. De plus, les travaux effectués sur le *domaine privé* de l'Etat, du département, de la commune ne sont pas nécessairement des travaux publics.

Aussi concluons-nous au rejet de cette opinion : contrairement aux dires de M. Hauriou, nous affirmerons maintenant que tout travail d'aménagement ou d'entretien sur une dépendance du domaine public n'est pas nécessairement un travail public.

« Sans doute, tout travail ayant pour but de mettre les biens du domaine public en état de satisfaire à leur destination primordiale est un travail public ; mais si la condition est *suffisante*, comme l'on dit en mathématiques, elle n'est point *nécessaire* et

---

(1) Qu'on nous permette de citer un exemple vécu dans la région biterroise : c'est le cas du Syndicat pour le dessèchement et le colmatage de l'étang de Capestang. Ce syndicat forcé, qui groupe dans son sein une centaine seulement de propriétaires, est en quelque sorte un établissement public et les travaux exécutés par lui, sous le contrôle de l'Etat, ont bien le caractère de travaux publics.

(2) Loi du 15 décembre 1888.

il peut y avoir travail public dans d'autres cas. La caractéristique d'utilité générale à laquelle se reconnaissent les travaux publics est plus large, plus compréhensive que celle qui sert de base en matière de domanialité publique et qui exige affectation directe et matérielle du bien à un usage collectif. » (1)

A côté de cette opinion et en opposition avec elle, on doit placer celle qui fait des travaux publics un *moyen de gestion des services publics*. C'est celle à laquelle se rallient la plupart des auteurs et qui résulte de la majorité des décisions de la jurisprudence.

Christophe et Auger (2) définissent les travaux publics « ceux qui sont exécutés dans l'intérêt des divers services publics dont l'administration est chargée ».

« Le trait le plus essentiel des travaux publics est d'être entrepris dans l'intérêt des services publics. Bien mieux, il arrive très fréquemment que la construction d'un travail public est la condition préalable et nécessaire au bon fonctionnement du service public. L'administration devra exécuter le travail, ou elle devra renoncer à gérer le service en question... » (3)

---

(1) Becquet. Répert. V<sup>o</sup> Travaux publics. T. XXV, n<sup>o</sup> 32.

(2) Christophe et Auger. « Traité théorique et pratique des travaux publics ». 2<sup>e</sup> édition, tome I, n<sup>o</sup> 4.

(3) Rouast. Thèse Lyon 1910. « Du fondement de la res-

Cette opinion est parfaitement juste, car, en effet, c'est dans un but d'utilité publique que sont faits les travaux publics. Or, seuls, peuvent satisfaire ce but les services publics. Mais cette définition nous paraît incomplète, car elle ne met nullement en relief quelle sera la nature même de ces travaux. L'architecte, par exemple, qui élabore un plan d'école, aura-t-il fait un travail public quand il l'aura présenté à l'approbation de l'administration? Et certes, il aura travaillé dans un but d'utilité générale; la confection de ce plan aura été faite en vue même de la gestion d'un service public, dans l'espèce, ce sera le service public appelé l'instruction publique. La jurisprudence va plus loin et refuse la qualité de travail public à la confection d'un plan d'alignement, aux simples opérations de lotissement, de bornage, de délimitation (1).

---

ponsabilité des dommages causés aux personnes par les travaux publics », page 14.

(1) Conflits, 8 novembre 1851. Lebon, 654. — Cons. d'Etat. Conflits, 29 août 1865. Lebon, page 887. — Cons. Etat cont., 14 décembre 1877. Lebon, page 991. — 15 janvier 1886. Lebon, page 25. — Confl., 23 avril 1887. Lebon, 327. — Cons. d'Etat cont., 10 mai 1901. Lebon, page 456.

*Contra* : Conflits, 9 janvier 1849. Lebon, page 21. — Cons. d'Etat, 24 juillet 1848. Lebon, page 445. — Cons. d'Etat, 24 juillet 1848. — Cons d'Etat, 9 janvier 1849. Lebon, page 21. Mais dans ces divers arrêts, l'architecte était, en outre, chargé de l'exécution des travaux pour lesquels il avait fait le lotissement et levé les plans.

C. — DÉFINITION QUE NOUS PRÉFÉRONS

Etant donnée la lacune de la définition de MM. Christophe et Auger, nous préférons celle du Becquet (1) qui qualifie travaux publics « ceux qui, tendant à la réalisation d'une œuvre matérielle, sont entrepris dans un but d'utilité publique par les administrations ou les personnes qui leur sont légalement substituées ».

Cette définition nous paraît la plus conforme aux faits : elle envisage les travaux considérés en eux-mêmes et la personne qui les entreprend. En outre, relativement aux travaux, elle fait état séparément de leur nature et de leur objet.

D. — CONDITIONS QUE DOIT REMPLIR UN TRAVAIL  
PUBLIC POUR ÊTRE APPELÉ DE CE NOM

Pour qu'un travail puisse être considéré comme un travail public, cinq conditions sont nécessaires :

- 1° Il faut qu'il fasse l'objet d'un contrat de louage et non d'un contrat de vente ;
- 2° Il doit être fait sur un immeuble ;

---

(1) Répertoire. V<sup>o</sup> Travaux publics, n<sup>o</sup> 18.

3° Il faut que cet immeuble appartienne à l'Etat, ou au département, ou à la commune, ou à un établissement public ;

4° Il faut que le travail soit fait dans un but d'utilité publique ;

Une cinquième condition, qui semble ne plus être admise par la jurisprudence, est celle qui veut que le travail public soit autorisé.

1° *Le travail public doit avoir pour objet un contrat de louage et non pas un contrat de vente.* — Il suggère l'idée de travail et non pas l'idée d'achat. Aussi peut-on dire, en règle générale, que si l'élément de travail existe dans un contrat entre l'administration et un particulier, ce contrat est presque toujours un contrat de travail public, à condition, bien entendu, qu'il soit fait dans un but d'utilité générale qui est la caractéristique propre aux travaux publics (1), et que ce travail soit un travail *matériel*.

Le travail intellectuel ou strictement artistique ne saurait être considéré comme un travail public (2). L'architecte qui élabore un plan, sans l'exécuter (3), l'artiste qui a reçu commande d'un buste pour une place publique ou un monument

---

(1) Cours de droit administratif professé par M. Brémond, doyen de la Faculté de droit de Montpellier.

(2) Conseil d'Etat, 2 février 1877. Lebon, page 123. D. P., 77-3-48.

(3) Arrêts déjà cités, page 26, note 1.

public, sans être tenu au *travail de l'érection*, ne font pas des travaux publics.

Sans doute, un travail intellectuel ou artistique n'est pas nécessairement dégagé de toute besogne matérielle, mais peut-on assimiler la nature des œuvres entreprises avec ce que l'on appelle des travaux au sens courant du mot? D'ailleurs, ce sont surtout des questions de fait et nous ne voulons pas déterminer la limite de l'œuvre artistique d'avec le travail d'art: la jurisprudence aura à déterminer dans chaque espèce qui lui sera soumise cette limite. De plus, la loi accordant aux travaux publics des avantages surtout immobiliers (expropriation, occupation temporaire, etc.), la jurisprudence ne pouvait pas classer ces travaux artistiques au nombre des travaux publics.

La jurisprudence a scrupuleusement observé que seuls pouvaient être déclarés travaux publics les ouvrages où une certaine besogne matérielle a été fournie: il faut, en effet, qu'ils impliquent une certaine mise en œuvre, une certaine manutention de matériaux (1).

Des arrêts contraires pourraient nous être opposés qui déclarent travail public les travaux entrepris en vue d'assurer l'entretien de la voie publique et de rendre celle-ci apte à sa destination: tels sont les travaux d'arrosage et d'abatage, d'émon-

---

(1) Confert. Becquet. Nombreux arrêts cités en notes sous les numéros 38 à 67.

dage, de nettoyage de fossés et des voies publiques, etc. (1), et cependant ceux-ci n'impliquent nullement, en effet, une mise en œuvre ou une manutention de matériaux.

Mais loin de nous être défavorables, ces arrêts viennent à l'appui de notre thèse puisque, dans ces différentes espèces, c'est bien l'idée de travail matériel qui a fait qualifier ces différents travaux de travaux publics. L'entrepreneur chargé de les exécuter n'a rien vendu à l'administration pour confectionner ce travail: il a *loué* seulement son activité économique à l'Etat. C'est donc un contrat de louage qui est intervenu entre lui et l'administration et c'est de lui qu'aura à connaître le Conseil de préfecture. S'il avait fourni des matériaux confectionnés, par lui, chez lui, sans aucune direction de l'Etat, ce serait alors un contrat de vente qui serait intervenu; il y aurait marché de fournitures et pas du tout travail public, car aucun travail matériel ne serait fait pour le compte de l'administration en vue de l'intérêt général.

Il faut observer que, dans la pratique, les deux contrats ne sont pas aussi bien caractérisés et il arrive souvent qu'un marché de travail public et un marché de fournitures sont réunis dans un seul

---

(1) Conflits, 30 mars 1878. Lebon, page 358. — Conflits, 10 novembre 1900. Lebon, page 667. — Conseil d'Etat cont., 15 mai 1897. Lebon, page 381. — Cons. d'Etat, 30 mars 1906. D. P. 1907-3-117.

et même contrat (1), contrat engageant un entrepreneur et l'administration. Il arrive souvent, par exemple, qu'un entrepreneur fournit tel objet nécessaire à l'administration, qu'il livre cet objet et qu'il le mette aussi en place; si cette seconde condition est remplie, la jurisprudence décide qu'il y a travail public, sinon il s'agit d'un simple marché de fournitures. Et ce sont sur ces questions de faits que les tribunaux administratifs ou judiciaires doivent se baser pour décider si dans un même contrat le caractère de marché de travail public doit ou non prévaloir sur celui de marché de fournitures. On sait quelle est l'importance de cette distinction au point de vue de la compétence et on comprend alors l'importance de la question qui nous occupe (2).

---

(1) « On doit reconnaître que le lien est parfois fragile entre l'objet de ces marchés et l'idée de travail public; qu'en tout cas, ce n'est pas cette idée qui y tient le plus de place. On en pourrait conclure que, lorsqu'un contrat est mixte, il n'est pas nécessaire que le marché de travail public y domine; *il suffit qu'il y apparaisse*, même sous une forme très atténuée pour que la compétence du Conseil de préfecture en résulte. » — Laferrière. Juridict. admin., t. II, p. 118.

(2) On sait que les marchés de travaux publics sont de la compétence des Conseils de préfecture (art. 4 de la loi du 18 pluviôse an VIII), tandis que les marchés de fournitures (décret du 11 juin 1806) ressortissent au Conseil d'Etat par voie de recours contre les décisions des ministres — Laferrière, t. I, page 597.

2° *Il faut, en second lieu, pour que le travail soit qualifié de public, que le contrat de louage soit fait pour un immeuble.*

En effet, le travail doit être relatif à un immeuble et peu importe que le résultat soit mobilier ou immobilier.

Les plans, les dessins d'œuvres d'art ne sont pas des travaux publics. La jurisprudence a admis cette solution — nous l'avons déjà vu — parce que les avantages accordés aux travaux publics sont surtout des avantages immobiliers : expropriation, servitudes, extraction de matériaux, etc.

Par contre, seront déclarés travaux publics tous les travaux d'entretien d'immeuble, leur exploitation et leur construction.

De toute évidence, les travaux faits sur des meubles ne peuvent être des travaux publics puisqu'ils ne pourraient bénéficier des avantages réservés à ces travaux.

Maintenant que nous savons quelle est la nature des travaux qui peuvent être considérés comme publics, voyons quelles sont les personnes qui peuvent entreprendre de tels travaux.

3° *Il faut que l'immeuble sur lequel est fait le travail public appartienne à l'Etat, au département, à la commune, ou à un établissement public.*

Une tendance marquée dans toute l'économie politique contemporaine veut faire jouer à un groupe d'individus un rôle prépondérant dans les affaires où l'intérêt général est en jeu. Le socia-

lisme d'Etat, et surtout le solidarisme, qui tend presque à supprimer l'initiative individuelle, demande de plus en plus aux groupes d'agir aux lieux et places de l'individu; et, d'ailleurs, pour les travaux d'intérêt général comme la construction des voies ferrées, des canaux, il a été reconnu de tout temps que, seul, l'Etat ou ses délégués étaient capables d'entreprendre ces travaux de large envergure qu'une vie humaine serait incapable de mener à bien. Dès qu'un besoin général se fait sentir, on fait appel immédiatement à la commune, au département, à l'Etat, voire même à un établissement public, pour satisfaire ce besoin. Aussi le nombre des travaux publics qui satisferont les desiderata, les aspirations, les nécessités des hommes compris dans un groupe, va-t-il en augmentant. Et comme nous l'indiquions tout à l'heure, c'est la seule puissance publique qui peut faire ces travaux. Cette puissance publique est représentée d'abord par l'Etat, les départements et les communes, groupes nés de la division administrative de la France. Et ces diverses personnes morales peuvent déléguer à leur tour leur rôle, en notre matière, à des groupes plus petits désignés sous le nom d'établissements publics ou associations syndicales, et cela dans les formes et les règles établies par le législateur.

Ainsi donc, les travaux publics sont exécutés par l'Etat puisqu'il est la personne morale par excellence qui a la mission d'agir au nom de l'intérêt

général. Cet intérêt général ne sera pas, d'ailleurs, satisfait par le seul ministère des travaux publics et nous pouvons dire que tous les ministères peuvent ordonner l'exécution des travaux publics, chacun dans la mission qui lui est confiée.

Le département, à son tour, pourra, dans un intérêt général plus limité, faire exécuter des travaux publics. La loi du 16 septembre 1807, dans son article 30, a, d'ailleurs, nettement prévu des travaux publics *généraux, départementaux et communaux*.

Cependant, la jurisprudence qui, de bonne heure, a admis la possibilité des travaux publics faits par les départements (1), s'est décidée plus tardivement à reconnaître la qualité de travaux publics à certains travaux communaux faits dans l'intérêt des habitants d'une commune (2). Rien ne distingue plus les travaux communaux des travaux de l'Etat et du département quant à l'appréciation de leur caractère de publicité. Les travaux qui sont entrepris dans un but d'utilité publique de la société ou de la commune constituent incontestablement des travaux publics.

---

(1) Le premier arrêt que nous ayons trouvé pour les travaux départementaux remonte à 1826. Conseil d'Etat contentieux, 7 juin 1826. Lebon, page 290.

(2) L'admission des travaux publics communaux par la jurisprudence est une question purement historique que nous ne faisons que mentionner. Nous renvoyons pour l'étude de la jurisprudence au Becquet. Travaux publics, numéros 142 et 143.

D'ailleurs, aujourd'hui, la question ne peut plus se discuter puisque les lois du 10 août 1871 et 22 mars 1890 admettent que les départements et les *communes* peuvent s'entendre entre eux pour exécuter des travaux publics (art. 89 et suivants de la loi du 10 août 1871).

Quant aux deux autres circonscriptions administratives : l'arrondissement et le canton, on leur a toujours, avec juste raison, refusé le droit d'exécuter des travaux publics parce qu'elles n'ont pas la personnalité civile.

Par contre, tout le monde est d'accord aujourd'hui pour reconnaître le caractère de travaux publics à certains travaux effectués sur le domaine privé de diverses personnes morales administratives. La question ne présente aujourd'hui qu'un intérêt purement historique, car la jurisprudence et la doctrine sont unanimes sur ce point. Rien ne s'oppose, en effet, à reconnaître la qualité de travail public à celui qui est fait sur le domaine privé de l'Etat, du département ou de la commune, puisqu'il suffit que le caractère d'utilité générale soit parfaitement établi, mais il ne suffirait pas, par exemple, d'avoir fait des travaux d'aménagement du domaine privé en vue d'un rendement meilleur afin d'augmenter les revenus propres à ce domaine (1).

---

(1) C'est le cas des constructions de routes dans les forêts domaniales. — Cons. d'Etat, 7 novembre 1872. —

Enfin, diverses personnes morales peuvent déléguer leur pouvoir à des établissements publics, des syndicats ou associations syndicales, à des concessionnaires et même à des particuliers; les travaux effectués par ces diverses personnes pourront être des travaux publics si ces travaux sont faits dans un but d'utilité générale même restreinte. D'ailleurs, le législateur leur a accordé des droits particuliers qui les font ressembler étrangement parfois aux personnes morales ordinaires de l'Etat, du département ou de la commune.

4° Mais si la nature des travaux publics est d'être le travail matériel fait sur un immeuble appartenant à une des personnes morales que nous venons d'indiquer, ces diverses conditions ne seraient pas suffisantes si *le but de ces travaux n'était l'utilité publique*.

Comme leur qualificatif même l'indique, c'est, en effet, dans un but d'utilité publique qu'ils sont entrepris: ce seront des travaux qui satisferont les besoins généraux de l'ensemble des citoyens.

Sans revenir sur ce que nous avons déjà dit, seront travaux publics ceux qui « auront pour but la création ou la mise en service des dépendances du domaine public de circulation », la construction, l'entretien des routes nationales, départementales,

---

Cons. Et. cont., 2 mai 1873. Lebon, page 371. — 4 avril 1884. Lebon, page 279 ; 5 août 1887. — 16 mai 1896. Lebon, page 406 — Becquet. V° Trav. publics, n<sup>os</sup> 147-74-83.

communales, des canaux, des rivières navigables et flottables et de leurs dépendances, des ports, etc., des voies ferrées. Sont encore travaux publics l'aménagement d'un jardin public (Conseil d'Etat, 12 mai 1912, Dorville), l'établissement d'une canalisation d'eau ou de gaz dans le sol, d'une hausse mobile scellée dans un barrage (Conseil d'Etat, 18 janvier 1901, Juteau). Il en est de même, dans une sphère plus restreinte, des besoins généraux du public, des travaux d'assainissement d'une ville, de la construction des lavoirs ou des abreuvoirs dans une commune (1).

Une jurisprudence constante a aussi classé, parmi les travaux publics, les divers travaux exécutés dans les bâtiments affectés à des services publics.

Pour les édifices religieux, la loi du 9 décembre 1905 n'a en rien modifié la qualité de travaux publics reconnue aux travaux d'entretien qui y sont effectués, puisqu'elle a maintenu la destination primitive des églises et affirmé ainsi le caractère d'utilité générale qui leur était autrefois reconnu.

---

(1) Conseil d'Etat cont., 8 décembre 1899. Lebon, page 723. — 9 juin 1905. Lebon, page 552. — Paris, 22 avril 1901. D. P. 1904-2-285. — Cons. Etat cont. 1<sup>er</sup> juin 1849. Lebon, page 529. — Cons. Etat cont., 2 mars 1901. Lebon, page 253. — 10 mars 1905. Lebon, page 254. — Agen, 8 juin 1909. D. P. 1909-2-358. — Req. civile, 29 avril 1907. D. 1910-1-492. — Cons. Etat, 8 mars 1907. D. 1908-3-109

Il est à peine besoin de parler, à l'heure actuelle surtout, de l'utilité générale des travaux militaires qui, de ce chef, doivent être rangés dans la liste des travaux publics.

5° Il nous reste maintenant à étudier la question si importante *de l'autorisation administrative préalable du travail public*.

Pour qu'un travail ait réellement le caractère de travail public, il faut toujours, a-t-on dit, qu'il ait été préalablement autorisé par l'autorité administrative compétente.

Cette condition est-elle nécessaire et doit-on refuser le caractère de travail public à celui qui n'a pas été autorisé ou à celui qui a eu une autorisation irrégulière?

Nous ne croyons pas que cette autorisation préalable soit toujours nécessaire: c'est l'avis des auteurs et de la jurisprudence. Si elle est une preuve du caractère de publicité des travaux publics, cette autorisation préalable administrative n'est nullement une condition indispensable pour que ce caractère soit établi.

Il nous semble qu'avec un peu de bon sens on peut résoudre facilement cette question.

La législation des travaux publics contient deux sortes de règles: des faveurs et des obligations. Celui qui veut profiter des faveurs (expropriation pour cause d'utilité publique, occupation temporaire, etc.) devrait demander l'autorisation pour que le travail soit régulier. Celui qui doit subir les

obligations (payer indemnités pour dommages, par exemple) et qui a fait un travail irrégulier, sans autorisation préalable, doit, quand il a agi, être apte à invoquer ces privilèges et dans ce cas la régularisation ne devrait pas être demandée (1).

C'est, d'ailleurs, l'idée qui semble se dégager des articles 1 et 2 de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Quand on voudra exécuter un travail public et que l'on sera obligé de recourir au privilège de l'expropriation, « l'utilité devra en avoir été constatée et déclarée dans les formes prescrites par la présente loi » (2). Et on conçoit très bien que le législateur, qui a voulu protéger autant les intérêts des particuliers que ceux de l'Etat, ait imposé à ce dernier des règles formalistes, une autorisation préalable, s'il veut bénéficier des faveurs attachées par la loi aux travaux publics. Mais s'il s'agit de dommages, si, pour se soustraire à une procédure ennuyeuse pour les agents, l'administration a négligé de procéder régulièrement et a fait exécuter un travail dans les conditions que nous avons déterminées aux paragraphes précédents, devra-t-on refuser une indemnité au propriétaire victime d'un dom-

---

(1) Brémont, doyen de la Faculté de droit, à son cours.

(2) Loi du 3 mai 1841. Article premier : « L'expropriation pour cause d'utilité publique s'opère par autorité de justice. » — Art. 2 : « Les tribunaux ne peuvent prononcer l'expropriation qu'autant que l'utilité en a été constatée et déclarée dans les formes prescrites par la présente loi... »

mage sous prétexte que le travail ne sera pas régulièrement autorisé ou qu'il ne le sera pas du tout? Ce serait un déni de justice. Et, certes, ne peut-on pas concevoir un travail fait dans un intérêt public sans être autorisé et lui refusera-t-on le caractère public parce qu'on ne se sera pas embarrassé de toute la paperasserie administrative française? Il faut bien le dire, c'est de la paperasserie et pas davantage, car, dans la pratique, que se produit-il si on fait les choses régulièrement? Une enquête est faite et puis l'autorisation est donnée par l'autorité compétente pour *publier* ce travail. Consultez les registres ouverts à cet effet et vous pourrez vous rendre compte que, dans la plupart des cas, il est vierge de réclamations, et toute la procédure se résume en quelques placards affichés dans des lieux publics et en une mention de l'exécution des travaux sur le *Journal officiel*.

MM. Porée et Cuënot donnent pour raison de l'inutilité de cette déclaration que « ce n'est pas d'après les formes de l'approbation ou de l'autorisation qu'on doit décider si des travaux ont ou non le caractère de travaux publics, mais bien d'après l'objet ou la destination d'utilité de ces travaux: le fait que l'autorisation n'aurait pas été ou aurait été donnée irrégulièrement ne saurait en modifier la nature » (1).

---

(1) Porée et Cuënot. « Entreprises de travaux publics », page 889, n° 684.

D'autres auteurs (1) ont dit aussi qu'en dehors de l'objet et de la destination, on pouvait déterminer le caractère d'un travail par l'intention de l'administration qui l'exécute.

Toutes ces raisons peuvent être utilement invoquées et la jurisprudence a une tendance très marquée pour reconnaître le caractère de travaux publics à des travaux non autorisés.

C'est relativement aux travaux communaux que la question de l'autorisation préalable des travaux publics s'est posée devant le Conseil d'Etat.

Avant 1846, le Conseil d'Etat ne reconnaissait à ces travaux communaux le caractère de publicité que s'ils étaient régulièrement autorisés. Mais, depuis 1846, le Conseil d'Etat n'a plus fait de distinction et, « très sagement, la haute assemblée se refuse à chercher dans l'intervention de l'administration, c'est-à-dire dans un fait potestatif, fonction du plus ou moins de diligence ou de clairvoyance des fonctionnaires, le critérium de l'utilité de l'entreprise, utilité qui ne doit être révélée que par les circonstances intrinsèques de l'affaire » (2).

Les arrêts de jurisprudence sont nombreux qui ont reconnu le caractère de travail public à des travaux non autorisés ou irrégulièrement autorisés (3).

---

(1) Madelaine. Thèse citée, page 47.

(2) Répertoire Becquet. V<sup>o</sup> Travaux publ, n<sup>o</sup> 196 et n<sup>o</sup> 142.

(3) Cons. Etat, 6 novembre 1901. D. 1903-3-36. — Trib.

Depuis 1893, d'ailleurs, tribunaux ordinaires et tribunaux administratifs semblent s'être rangés à l'avis du Tribunal des conflits (1) qui a décidé que l'irrégularité provenant de l'annulation d'une décision ministérielle postérieurement régularisée ne peut changer la nature des actes intervenus et (2) que le fait que les délibérations concernant l'exécution d'un projet seraient entachées de certaines irrégularités ou n'auraient pas été expressément approuvées par l'autorité préfectorale, ne saurait enlever le caractère qu'ils tiennent de leur objet.

Nous citerons aussi un arrêt plus récent, mais qui est formel ; c'est un arrêt de la Cour d'Agen du 8 juin 1909 (3) :

Un travail public, y est-il dit, se caractérise tant par son exécution pour le compte de l'Etat ou d'une personne morale assimilée à l'Etat, que par son objet de destination ou d'utilité générale, *en dehors même de la considération de l'accomplisse-*

---

des conflits, 15 décembre 1876. S. 1879 2 27. — Cass. req., 20 juin 1899. S. 1900-1-265. — Trib. conflits, 29 juin 1895. S. 97-3-49 avec notes de M. Hauriou. — Cass. civile, 1<sup>er</sup> décembre 1902. D. 1903-1-87. — Req., 25 janvier 1904. D. 1904 1-297.

(1) Tribunal des conflits, 18 février 1893. D. 94-3-34.

(2) Trib. conflits, 29 juin 1895. S. 97 3 49

(3) D. 1909-2-358. Dans l'espèce, il s'agit de travaux relatifs à une mare pour le compte d'une commune dans un intérêt général.

*ment ou du non-accomplissement des formalités qui doivent l'accompagner.*

Dans un article paru dans la *Revue générale d'administration* (1), M. Roux établit « les conditions requises pour qu'un travail constitue un travail public ». Il veut que le travail public, exécuté pour le compte d'une personne morale administrative, dans un intérêt public, soit régulièrement autorisé. Il constate que la jurisprudence actuelle n'est pas favorable à sa thèse et il... regrette cette jurisprudence. M. Roux, d'ailleurs, a négligé dans cet article de donner la cause de ses regrets.

Et, cependant, cette jurisprudence qui, depuis 1893, s'est montrée très large en ce qui concerne l'autorisation préalable des travaux publics, trop large même d'après M. Roux, nous paraît avoir d'heureux résultats.

Qu'arriverait-il si le juge administratif exigeait toujours que le travail public soit autorisé pour lui accorder ce caractère? Dans le cas de dommage, il se déclarerait incompétent. Faudrait-il s'adresser alors à la juridiction civile? Certes non, puisque le principe de la séparation des pouvoirs obligerait celle-ci à refuser de connaître d'un acte fait par l'administration... Et le propriétaire devrait supporter un tel déni de justice? Nous ne le croyons pas et nous préférons, aux regrets de M. Roux, la sage et libérale interprétation des principes géné-

---

(5) Janvier 1906, page 142.

raux faite par le Tribunal des conflits en 1893 et par la jurisprudence civile et administrative qui l'a suivie.

Comme on a pu s'en rendre compte, la définition du travail public est assez difficile à donner. Le caractère complexe de ces travaux en est cause. Ces divers caractères que nous venons de mettre en lumière ne sont pas tous importants au même degré et il semble, en effet, que ce soit le but d'utilité générale qui domine les autres, qu'il ne faut pas tout de même oublier.

Nous en avons ainsi terminé avec la notion de travail public et nous pourrons pénétrer au cœur de notre travail en étudiant les dommages causés aux propriétés et les accidents causés aux personnes. Nous aurons assez de documents maintenant pour savoir pourquoi l'Etat, le département, la commune doivent réparer le préjudice subi par un seul dans l'intérêt de tous. Nous étudierons ensuite la question si importante de la compétence dans chacun des divers dommages qui peuvent être subis par les personnes et par les choses.

---

## DEUXIÈME PARTIE

### DES DOMMAGES CAUSÉS AUX BIENS PAR LES TRAVAUX PUBLICS

Dès que l'on aborde l'étude des travaux publics et des dommages qu'ils peuvent causer, on est tout surpris de trouver des règles spéciales à ces travaux et de voir ces règles appliquées par un tribunal particulier. Le fameux article 4, paragraphe 3, de la loi du 28 pluviôse an VIII — qui sera pendant tout le cours de cette étude un véritable leit-motiv que nous utiliserons à tout instant — établit une règle spéciale de compétence. Et la jurisprudence à son tour a créé des règles spéciales aux travaux publics. Pourquoi ne pas appliquer le droit commun dans les rapports de l'administration avec les tiers quand des travaux publics sont exécutés ?

Il n'y a guère qu'une seule raison qui nous paraisse justifier ce droit spécial aux travaux publics : c'est l'intérêt des finances publiques. On a craint que devant cet être irresponsable que l'on appelle

Etat, ou plutôt qui est représenté par des hommes complètement irresponsables en fait de leurs actes, l'argent des contribuables ne soit laissé à la merci d'une demande en indemnité basée sur le droit commun. Nous verrons que si la responsabilité de l'Etat dépasse, dans une certaine mesure, les limites de celle d'un simple particulier, il existe des conditions imposées au demandeur en indemnités qui sont beaucoup plus dures, beaucoup plus strictes qu'en droit privé. On a voulu ainsi préserver le trésor public de paiements d'indemnités trop lourdes.

Nous ne voulons pas croire, par contre, comme certains pourraient le supposer, que l'administration a voulu se réserver le droit d'exercer sur les juges spéciaux du Conseil de préfecture une influence sur les décisions à intervenir entre elle et les particuliers.

Nous savons tous combien juges administratifs et juges ordinaires sont d'une impartialité au-dessus de tout soupçon; aussi, nous n'insisterons pas sur cette raison d'admettre des règles spéciales en matière de travaux publics.

On pourrait même se demander si, en lisant attentivement les §§ 2 et 3 de l'art. 4 de la loi de pluviôse an VIII et en les comparant, le Conseil de préfecture ne serait pas compétent seulement lorsque il s'agirait de *marchés de travaux publics* et non pas de travaux publics tout court.

En effet, le paragraphe 2 porte que le Conseil de

préfecture prononce « sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, *concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés* ».

Et le paragraphe 3 porte qu'il prononcera aussi « sur les réclamations des particuliers qui se plaindront de torts et dommages du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration ».

Ces deux paragraphes se suivant, ne pourrait-on pas admettre que c'est du fait personnel des entrepreneurs dans *l'exécution du contrat qui les lie à l'administration* que le dommage doit procéder pour que le Conseil de préfecture soit compétent, et non pas du fait des travaux publics?

Tenant cette remarque frappante, nous serons obligé de nous demander d'abord quelle est la nature des dommages causés par les travaux publics. Nous séparerons nettement les dommages causés aux propriétés des accidents causés aux personnes, car, nous le verrons en étudiant ces derniers, il est impossible de leur donner une seule et même nature. S'il est impossible de leur donner une nature unique, la responsabilité encourue par l'administration ne pourra en aucune façon être la même. Et nous verrons que, si, dans les dommages aux propriétés, elle a sa base le plus souvent dans le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques, cette base change totalement pour les dommages aux personnes. S'il est parfois inévitable que des dommages se produisent pour les proprié-

tés, ils doivent toujours être évités aux personnes, et, s'ils arrivent, c'est qu'une faute a été commise par l'administration ou ses substitués.

Nous allons donc définir les dommages aux propriétés : cela fera l'objet de notre premier chapitre. Notre second chapitre traitera du fondement juridique de la responsabilité de l'administration. Nous verrons, dans un troisième chapitre, qui peut intenter l'action en indemnité et contre qui elle doit l'être. Le quatrième chapitre nous dira quelle sera la juridiction et le tribunal compétent.

## CHAPITRE PREMIER

### DOMMAGES DONNANT LIEU A INDEMNITÉ

DÉFINITION DES DOMMAGES. — On appelle dommage « toute atteinte directe et matérielle portée à la propriété privée par suite de l'exécution des travaux publics sans qu'il y ait incorporation au domaine public d'aucune portion du sol ».

Cette définition, que nous empruntons à MM. Christophe et Auger, nous permet d'éliminer les questions qui sortiraient du cadre de notre sujet, tels que l'expropriation directe ou indirecte et l'occupation temporaire. La loi du 3 mai 1841 a organisé le dommage suprême appelé expropriation : elle enlève le droit de propriété à un individu et acquiert cette propriété. L'occupation temporaire a été organisée à son tour par la loi du 29 décembre 1892. Nous n'étudierons ni l'une ni l'autre.

Ce qui nous étonnera même au cours de cette étude, c'est la quantité de dommages que l'on aurait pu éviter si on n'avait pas exécuté les travaux publics. Les dommages causés par les travaux pu

blics sont beaucoup plus considérables et plus nombreux que ceux qui peuvent être causés par un voisin ordinaire.

Comme dans tout dommage, nous rencontrerons le *damnum emergens* et le *lucrum cessans*. Le propriétaire perdra seul quelque chose mais l'administration n'acquerra rien de ce qu'aura perdu le propriétaire. C'est le fait évident qu'il faut retenir en abordant cette étude et qui nous permet de mettre hors de notre sujet l'expropriation et l'occupation temporaire.

La loi du 28 pluviôse an VIII, dans son article 4, § 3, parle des *torts et dommages* procédant du fait personnel des entrepreneurs et [non] du fait de l'administration et qui rentrent dans la compétence du Conseil de préfecture. Il arrive ainsi très souvent, pour ne pas dire presque toujours, que l'administration encourt, par suite de l'importance même des travaux qu'elle fait exécuter, une responsabilité plus étendue que celle des particuliers.

Un exemple classique est partout cité : l'article 642 du Code civil, modifié par la loi du 8 avril 1898, indique que le propriétaire d'un terrain en est maître et qu'il peut y faire tous les travaux qui lui conviennent : fouilles, captage de sources, creusement de puits, etc. Peu importe si ces travaux tarissent les sources ou les puits voisins ; en principe, il ne doit aucune réparation. Toutefois le droit du propriétaire ne peut dégénérer en abus.

L'administration a les mêmes droits qu'un sim-

ple particulier sur sa chose et elle peut faire ce que bon lui semble ; mais si elle fait dans sa propriété un ouvrage qu'un simple particulier n'a pas coutume de faire et qui porte un dommage à son voisin, celui-ci peut lui réclamer une indemnité. C'est ce qui arrive lorsqu'un ouvrage public est construit.

Les occasions qui peuvent faire naître des dommages sont innombrables et on pourrait classer ceux-ci de la façon suivante :

1° Dommages causés par les études préalables au travail public ;

2° Dommages causés par l'exécution des travaux publics ;

3° Dommages causés par les travaux publics exécutés ;

4° Dommages causés par l'exploitation ou le fonctionnement de l'ouvrage ;

5° Dommages dus au mauvais entretien de cet ouvrage.

Au lieu d'étudier ces différents dommages chacun en particulier, nous préférons diviser les dommages en permanents et non permanents, et, en étudiant les premiers, trouver, par là-même, la solution implicite qui nous dira si les autres dommages non permanents peuvent ou non donner lieu à indemnité.

DOMMAGES PERMANENTS. — Nous pouvons, avec M. Hauriou (1), définir le dommage permanent

---

(1) Hauriou « Précis », 8<sup>e</sup> édition, page 781.

« un inconvénient de voisinage résultant, pour une propriété, de la proximité d'un ouvrage public et entraînant une dépréciation de cette propriété ».

Quels sont, en effet, les caractères que le dommage permanent résultant des travaux publics doit présenter pour qu'une indemnité puisse être accordée au propriétaire qui en a souffert? Trois conditions doivent être remplies :

1° Il faut qu'il y ait un objet de propriété déprécié;

2° Il faut que cette dépréciation provienne d'une façon certaine du voisinage de l'ouvrage public;

3° Il faut que l'inconvénient de voisinage soit exceptionnel par rapport au droit commun des relations de voisinage dans la propriété privée.

*1° Il faut qu'il y ait un objet de propriété déprécié*

a) *Un objet de propriété.* — Ce sont tous les objets de propriété du droit civil. Il faut que l'administration porte atteinte à un droit certain et non pas à un droit de jouissance précaire (1). Mais, bien entendu, ceci n'est applicable qu'aux immeubles (2).

---

(1) Par exemple, un propriétaire qui bénéficie, pour l'irrigation de son terrain, des eaux pluviales d'une route, n'a qu'un avantage précaire et ne peut réclamer une indemnité si l'administration, en faisant approfondir le fossé qui les reçoit, empêche le propriétaire riverain d'irriguer sa propriété. Cons. Etat, 22 janvier 1860.

(2) Il s'agit ici, en principe, d'immeubles par nature ;

maisons, champs, etc. Une construction élevée en vertu d'un droit d'emphytéose justifierait l'indemnité si elle était dépréciée par un dommage permanent. Il faut aller même plus loin et dire que les concessionnaires de travaux publics qui ont établi sur le domaine public des établissements quelconques, à condition que ce soient des immeubles, ont droit à une indemnité si ces immeubles ont été dépréciés par un dommage résultant d'un autre travail (1).

b) *Une dépréciation.* — On doit entendre ce mot dans un sens très large. Ainsi des dommages peuvent être causés aux propriétés lorsque l'administration fait les études préalables à l'exécution même du travail public. Tout d'abord, pour se rendre compte des difficultés et des dépenses qu'entraîne ce travail, il faudra pénétrer dans les propriétés privées, y faire des nivellements, des son-

---

mais nous pouvons concevoir un dommage causé à un immeuble par destination ou à un immeuble par détermination de la loi. D'ailleurs, nous verrons tout à l'heure que ces dommages sont essentiellement des inconvénients de voisinage entre deux immeubles : l'ouvrage public et la propriété privée. Cependant, il peut se faire qu'un dommage soit mobilier.

(1) Cons. Etat, 13 mars 1903, Compagnie d'Orléans; 5 février 1905, Compagnie des Omnibus et note dans Sir. 1908-3 65, sous Conseil d'Etat; 26 mai 1906, ministre du commerce.

dages, planter des jalons, abattre parfois des haies, des arbres. Les agents de l'administration peuvent, munis d'une autorisation expresse du préfet, pénétrer dans les propriétés privées, et le Conseil d'Etat et la Cour de cassation (Cass., 4 mars 1825, D. 1825-1-257; — Cons. Et., 23 juin 1857, Gongesse) sont d'avis qu'il y a lieu même d'appliquer les dispositions de l'art. 438 du Code pénal qui punit d'emprisonnement et d'amende ceux qui se seront opposés par voies de fait à la confection des travaux autorisés par le Gouvernement. « Quiconque, par des voies de fait, se sera opposé à la confection des travaux autorisés par le Gouvernement, sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende qui ne pourra excéder le quart des dommages-intérêts, ni être au-dessous de 16 francs. Les moteurs subiront le maximum de la peine. »

Ainsi donc les agents de l'administration, munis de l'autorisation préfectorale, peuvent pénétrer chez les particuliers sans que ceux-ci puissent s'y opposer... sans danger pour eux. Et si des dommages sont causés, si, par exemple, des arbres sont coupés, ces dommages, qui constituent à n'en pas douter une dépréciation certaine, doivent être considérés comme le résultat de l'exécution des travaux publics et dont réparation doit être demandée au Conseil de préfecture.

Mais la jurisprudence va plus loin. Peu importe la durée de cette dépréciation; on a accordé des indemnités pour des inondations provisoires pro-

voquées par la construction d'un chemin de fer (1) ; on en a accordé même pour le chômage d'une usine pendant l'exécution des travaux (2). Par contre, on a accordé des indemnités pour dommages que l'on évalue annuellement (3). Mais si la dépréciation peut être passagère, ou peut, au contraire, être appréciée plusieurs fois de suite, il faut qu'elle existe ; il faut que l'immeuble ait été déprécié assez profondément, soit dans sa valeur vénale, soit dans sa valeur locative, et cela pendant un certain temps. Ainsi ne peuvent donner lieu à indemnité les simples gênes momentanées occasionnées par des travaux de voirie et faisant subir à un commerçant quelques pertes sans causer une dépréciation à la valeur commerciale de son établissement (4).

*2° Le dommage doit provenir du voisinage de  
l'ouvrage public*

C'est la condition exigée par la jurisprudence : elle veut que le dommage soit direct et matériel. Il faut que le dommage dépende du travail public, qu'il soit imputable à l'ouvrage public, il faut aussi qu'il en résulte d'une façon directe et matérielle.

---

(1) Cons. Et , 12 janvier 1894, Dufourq.

(2) Cons. Et., 13 juillet 1870, Foulon.

(3) Surtout lorsqu'il s'agit de dommages causés aux usines. (V. Picard « Traité des eaux », t. II, page 407.)

(4) Cons. Etat, 12 janvier 1900, Société parisienne.

a) Il faut que le dommage *soit causé à l'occasion d'un ouvrage public* par son seul voisinage ou par son exploitation ou son utilisation. Nous ne nous étendrons pas longtemps sur cette question, car il s'agit ici de savoir surtout deux choses : si l'ouvrage a un caractère de travail public et, s'il a ce caractère, si la loi du 28 pluviôse an VIII est applicable. Nous avons déjà étudié les caractères des travaux publics, ce à quoi on les reconnaît, nous n'y reviendrons pas. Quant à l'applicabilité de la loi de l'an VIII, nous étudierons cette question en traitant dans un autre chapitre la question de la compétence en matière de dommages produits à l'occasion des travaux publics.

Une question intéressante se pose ici. Le dommage est-il imputable à l'ouvrage public ou au travail public lorsqu'il se produit dans un cas de force majeure ? Si le dommage vient d'un « événement calamiteux, en dehors des prévisions humaines », l'administration ne peut être rendue responsable (1). Mais, si le travail qu'elle a fait effectuer ou l'ouvrage qu'elle a fait construire ont aggravé les conséquences de la force majeure (2), elle est

---

(1) Cons. Et., 23 mars 1853 (de Contades) ; - 2 mai 1866 (Combes).

(2) Cons. Et., 1868 (Julien). — Cons. Et., 26 décembre 1902. Ville de Pont-l'Evêque. — Cf. Sanlaville. Des dommages résultant des inondations. Gazette des Tribunaux, 15 avril 1910.

responsable du préjudice causé aux particuliers dans les limites de cette aggravation.

Donc, lorsqu'un dommage sera survenu à une propriété privée à l'occasion d'un ouvrage public, une indemnité sera due...

b) ...Mais, dit la jurisprudence, à condition aussi que ce dommage soit *direct et matériel* (1). Par direct, il faut entendre que le dommage soit la conséquence immédiate de la présence même ou du voisinage immédiat de l'ouvrage public sans qu'il y ait lieu d'invoquer un fait intermédiaire ou futur. Par matériel, il faut entendre une dépréciation de l'objet de propriété qui a pâti de la présence de l'ouvrage public dans un de ses éléments physiques-

Il n'y a aucune loi qui exige ces deux conditions, aussi a-t-on vivement critiqué la jurisprudence qui imposait ainsi une condition qualifiée par plusieurs d'arbitraire. Nous n'avons pas à nous préoccuper si la jurisprudence a agi arbitrairement : cette théorie du dommage direct et matériel n'est sans doute pas dans la loi, mais ne savons-nous pas qu'en dehors du législateur, la jurisprudence a

---

(1) Hauriou, 8<sup>e</sup> éd. Précis, page 783. — Sanlaville. « Des dommages résultant des travaux publics », Revue générale d'administration, janvier 1906. — Laferrière, tome II. De la juridiction administrative, page 158. — Aucoc, t. II, n<sup>o</sup> 707, édition 1870.

souvent, en beaucoup d'autres matières, innové en dépassant, en surpassant même la loi? Ce qu'il a fait ici, le Conseil d'Etat a tout simplement fait une création prétorienne du droit; d'ailleurs, demander que le dommage causé par un ouvrage public soit direct et matériel, revient pour les tribunaux à étudier plutôt une question de fait qu'une question de droit. La jurisprudence s'est montrée, d'ailleurs, très large et très souple dans l'application de la règle qu'elle avait posée.

Et déjà lorsqu'a paru l'édition des Conférences sur l'administration d'Aucoc de 1870, celui-ci constatait que le Conseil d'Etat employait beaucoup moins ces deux mots. On peut aussi constater, depuis lors, que le Conseil d'Etat, qui avait parfois un peu trop strictement appliqué sa règle, a compris qu'il fallait employer le moins possible ces deux expressions. M. Sanlaville (1) dit, avec juste raison, que ces deux expressions pourraient être retranchées. M. Bathie, dans son *Traité théorique et pratique de droit public et administratif* (t. VII, p. 254), allait moins loin. Il approuvait la jurisprudence, mais il substituait au mot matériel le mot spécial; le dommage devait, d'après lui, être direct et spécial (2). Et, en effet, le grave reproche

---

(1) Revue générale d'administration, janvier 1906, page 6.

(2) Dans une espèce, le Conseil de préfecture des Alpes-Maritimes a décidé que si les particuliers avaient le droit de réclamer une indemnité parce qu'ils se croyaient lésés

que l'on puisse adresser à la formule du Conseil d'Etat, est celui de la trop grande précision, du manque d'élasticité, de laisser de côté, si on l'appliquait à la lettre, des cas où un droit à indemnité est incontestable et où... la jurisprudence elle-même a accordé cette indemnité. Nous le verrons plus loin.

Le dommage doit donc être direct; c'est-à-dire « que la dépréciation de la propriété doit résulter de la présence même de l'ouvrage public et de son voisinage immédiat, sans qu'il y ait à invoquer aucun fait intermédiaire ni aucun fait futur » (1).

Des exemples typiques de dommage indirect nous ont été donnés par M. Aucoc (2). « L'établissement, dit-il, des chemins de fer a fait disparaître, sur beaucoup de points de la France, l'industrie des maîtres de poste; les aubergistes établis sur les routes parallèles aux chemins de fer ont aussi vu diminuer sensiblement leur clientèle. Dans une ville, l'ouverture d'une grande voie publique peut, en détournant le courant de la circulation, diminuer la valeur des propriétés dans des rues voisines et amener la diminution des bénéfices de nom-

---

par l'exécution des travaux publics, ils devaient invoquer, pour la justifier et l'obtenir, des dommages *certain*s, *positifs* et *réels*. (Conseil de préfecture des Alpes-Maritimes, 14 novembre 1911. Revue générale d'administration, juin 1912, page 211.)

(1) Hauriou, 8<sup>e</sup> édit., page 783.

(2) Aucoc. Edition 1870, page 262, tome II.

breux commerçants placés en face de nouveaux concurrents établis dans des conditions plus avantageuses. Voilà des dommages indirects qui ne peuvent donner droit à une indemnité. » (1) Dans ces divers cas, le propriétaire n'a été atteint que par « *ricochet* ».

Le dommage ne peut pas être non plus réputé direct, s'il est éprouvé par l'ensemble d'une population d'une région. On ne pourrait pas réclamer d'indemnité à propos de la suppression d'une station de chemin de fer (2) ou de la transformation d'un passage à niveau en pont sur le chemin de fer. L'allongement d'un parcours dû à une déviation du chemin n'a pas été reconnu par la jurisprudence comme un motif suffisant pour donner lieu à indemnité (3).

Multiplier les exemples de dommages qui sont directs ou ne le sont pas serait chose facile, mais peu utile, puisque nous savons que ce sont là des questions de fait laissées à l'appréciation du juge. Nous ne pourrions que répéter que la jurisprudence veut, par le mot direct, que le dommage dont on se plaint soit la conséquence immédiate et non pas éloignée du fait de l'administration, que ce soit la présence de l'ouvrage public ou son voisinage in-

---

(1) Conseil d'Etat. 27 février 1862. Frœlich. — Cons. Etat 10 février 1905. Ministère des travaux public. Lebon, 155

(2) Cons. d'Etat, 20 juin 1873 D. P., 74-3-22.

(3) Conseil Etat, 21 avril 1899. Lebon, 306.

médiat, sans aucun fait intermédiaire ou futur à invoquer, qui soit cause de la dépréciation de l'objet de propriété.

Toutefois, il nous semble intéressant d'étudier, avec M. Sanlaville (1), une question soulevée dans deux arrêts du Conseil d'Etat. Voici quelle est cette question :

Doit-on considérer comme se rattachant directement à l'exécution des travaux publics les travaux effectués par les particuliers agissant seulement pour leur propre compte parce que ces travaux se rattacherait plus ou moins étroitement à l'exécution d'un travail public, par exemple des opérations de voirie ?

Dans une espèce dont le Conseil d'Etat a eu à connaître, dans un arrêt du 29 janvier 1904, il a reconnu qu'une ville, qui revend à des particuliers des terrains dont elle était propriétaire en bordure d'une voie nouvelle, était responsable du dommage causé aux voisins par suite de la poussière provenant des travaux de reconstruction effectués *par ces particuliers* sur les terrains dont ils ont acquis la propriété, et cela parce qu'ils étaient la conséquence des travaux de voirie effectués par la ville (2).

---

(1) Revue générale d'administration, janvier 1906. F. Sanlaville. « Des dommages résultant des travaux publics », page 7.

(2) Recueil Panhard, p. 79. Aff. ville d'Orléans c. Cahen.

Et M. Sanlaville de critiquer, avec juste raison, cet arrêt. Les propriétaires qui ont construit ainsi sur le terrain acheté par eux à la ville d'Orléans, n'avaient certes aucun mandat pour représenter la ville et les dommages résultant des travaux qu'ils faisaient exécuter ne pouvaient être en aucune façon considérés comme la conséquence directe d'un travail public. Si la ville d'Orléans leur avait vendu le terrain à condition d'y édifier des maisons, on conçoit, jusqu'à un certain point (1), que la construction de ces maisons eût pu être considérée comme la conséquence de l'établissement d'une voie publique, et par suite, celle d'un travail public. Mais, en fait, cette clause n'était nullement insérée dans le contrat de vente. Les particuliers agissaient donc pour leur propre compte et si un préjudice quelconque avait été causé à des voisins, c'étaient les propriétaires et non pas la ville d'Orléans qui pouvaient seuls en être déclarés pécuniairement responsables. Ce n'était plus la loi de pluviôse an VIII qui était applicable, c'était l'article 1382 du Code civil, avec toutes ses conséquences, qui servait de base à l'action en indemnité.

---

(1) Nous disons « jusqu'à un certain point », car il serait même difficile d'admettre dans ce cas la responsabilité de la ville, étant donné que c'est un contrat de droit civil qui lierait l'administration aux propriétaires. Comment cela pourrait-il se rattacher d'une façon directe à l'exécution d'un ouvrage public ?

On pourrait aussi objecter que l'alignement, acte administratif, donné aux propriétaires pour la construction de leurs nouveaux immeubles sur une nouvelle rue, semble être la conséquence de l'établissement de cette voie nouvelle. Mais alors tous les travaux faits par les particuliers après la délivrance de l'alignement pourraient prendre le caractère de travaux publics; ce serait absurde, car, qui demande un alignement n'est pas tenu par ce fait même de construire ou de démolir (1). Et s'ils le font, ces actes sont tout à fait indépendants du travail public qui a pu les occasionner.

Le dommage ainsi occasionné à un voisin n'est donc pas une conséquence d'une opération de voirie, d'un travail public, et l'administration ne peut, en suivant les principes établis par le Conseil d'Etat lui-même, être condamnée sous prétexte d'un dommage direct.

Ne critiquons pas à plaisir la jurisprudence qui, depuis longtemps, a accordé des indemnités pour dommage d'exploitation d'un service public? Certes, lorsque la fumée d'une machine circulant sur la voie ferrée incommode un particulier, comment peut-on rattacher *directement* ce dommage à la construction d'un ouvrage public? On voit par cet exemple (Conseil d'Etat, 6 mai 1887. Recueil, 372),

---

(1) C. cass., ch. civ., 23 novembre 1868. D. P. 1869-1-33. Cardeau.

combien s'est montrée large la jurisprudence dans l'application de cette règle.

Nous venons de voir que la jurisprudence exigeait, pour qu'une indemnité soit due, par suite d'un dommage résultant d'un travail public, que ce dommage soit *direct*; elle exige aussi que ce dommage soit *matériel*.

Nous avons déjà dit que le dommage était *matériel* lorsque la propriété privée était atteinte, par la proximité de l'ouvrage public, dans un de ses éléments physiques (1). Comme le fait observer M. Aucoc (2), « le Conseil d'Etat n'a pas voulu dire que la propriété soit touchée par le travail public, par la pioche des ouvriers ou par l'ouvrage exécuté, de telle sorte qu'un remblai dont le pied touche au mur donne droit à indemnité, et que ce droit disparaisse si le remblai était à quelques centimètres. » L'expression « dommage matériel » doit avoir un sens le plus large possible, et nous verrons, d'ailleurs, que la jurisprudence a su assouplir sa règle aux diverses situations qu'elle a eu à connaître. A tel point qu'aujourd'hui, de nombreux auteurs ont souhaité de voir disparaître cette expression de la terminologie juridique.

Quoi qu'il en soit, pour le moment, pour donner lieu à allocation d'indemnité, le dommage doit atteindre la propriété privée dans un de ses éléments

---

(1) Laferrière, *op. cit.*, page 158.

(2) Conférences. Edition 1870, tome II, n° 701.

physiques, dans son mode d'exploitation ou dans ses accès (1).

Si une propriété privée est ébranlée par les travaux effectués sur la voie publique (2), ou inondée ou rendue humide par suite d'infiltrations d'eaux d'égout ou d'eaux pluviales (3), si, par suite de l'exhaussement, l'abaissement ou le détournement de la voie publique, l'accès en est devenu impossible ou difficile (4), le propriétaire a droit à une indemnité.

Il en est aussi de même pour la privation d'air et de lumière (5), pour les poussières causées par les travaux (6), pour la perte d'ombrage et de vue d'une propriété d'agrément (7), pour les fu-

---

(1) Sanlaville. *Revue générale d'administration* (pages 10 et 11), janvier 1906. — Aucoc, tome II, n° 101. — Hauriou, 8<sup>e</sup> éd., page 784.

(2) Cons. d'Etat, 4 août 1902, page 662. Lasalle.

(3) Cons. d'Etat, 8 août 1896. Commune de Nogent-sur-Marne ; — 16 novembre 1900, p. 630 ; — 14 décembre 1900, p. 708 ; — 21 décembre 1900, p. 809 ; — 13 juin 1902 p. 456. — Trib. conflits, 4 décembre 1897. *Revue générale d'administration*, 1898, t. I, p. 161.

(4) Les arrêts sont si nombreux en cette matière qu'il suffit d'ouvrir un recueil de jurisprudence quelconque pour en trouver un au hasard.

(5) Cons. Et., 22 avril 1910. D. P. 1913-5-32.

(6) Cons. Et., 29 janvier 1904, p. 79. Ville d'Orléans.

(7) Cons. Et., 19 juillet 1878, p. 733. — *Contra* : Cons. Et., 10 février 1905, ministère des travaux publics.

mées des locomotives d'un chemin de fer (1), pour les odeurs résultant d'urinoirs publics établis par une ville (2), pour les mauvaises odeurs provenant de champs d'épandages (3).

On voit, par les quelques exemples que nous venons de citer, combien la jurisprudence s'est montrée large dans l'application de sa règle. Elle est allée plus loin et a alloué une indemnité au propriétaire d'un moulin à vent dont un remblai de chemin de fer avait intercepté le vent (4). Comme le fait très judicieusement remarquer M. Hauriou, « l'atteinte matérielle portée à l'héritage n'apparaît pas au premier abord, car le moulin est à une certaine distance du remblai, elle existe cependant; à la réflexion, on s'aperçoit que le droit de propriété ne doit pas être entendu d'une façon étroite, qu'il ne donne pas seulement droit à la jouissance du sol, mais aussi au soleil, aux pluies, aux vents, en un mot, à toutes les circonstances atmosphéri-

---

(1) Cons. Et., 29 avril 1910. D. P. 1913 5 32.

(2) Cons. Et., 18 août 1856. D. P. 1857-3-21. — 28 novembre 1903. Rec. Panhard, p. 739. — Trib. conflits, 4 août 1900. Rec. Panhard, p. 539. — Cons. Et., 6 juillet 1906. Mottant ; — 23 novembre 1906. Bichambis. S. 1907-3-65 et la note.

(3) Cons. d'Etat. 3 mai et 21 juin 1911. D. 1913 3-85.

(4) Cons. Et., 31 janvier 1890. Bompont-Nicot. Rev. générale d'administration, 1890, t. III, 55. — *Contra* : 10 janvier 1856 D. P. 56 3-66.

ques qui constituent le climat normal de la région » (1).

Certaines décisions ont admis le droit à indemnité, lorsque le dommage provient soit de l'exploitation commerciale des chemins de fer, soit de leur exécution. (Nous aurons à déterminer plus loin la question de compétence qui a été élevée à ce sujet). Lorsque la dégradation des immeubles est déterminée ou aggravée par le passage des trains ou par les manœuvres de la voie de chemins de fer ou de tramways, une indemnité est accordée (2). Mais en l'absence de toute dégradation des immeubles, on a refusé d'indemniser le propriétaire qui se plaint du bruit ou de la trépidation produits par le passage des trains (3). On s'étonne d'une telle décision de la jurisprudence, car, si, en fait, la trépidation ou le bruit causés par le passage des trains n'ébranle pas l'immeuble, il n'en est pas moins vrai que c'est un grave inconvénient: le propriétaire trouvera moins facilement à louer son immeuble et n'y aura-t-il pas là une atteinte sérieuse portée à sa valeur locative? Ne sera-ce

---

(1) Hauriou. 8<sup>e</sup> éd., p. 784, note 1.

(2) Cons. d'Etat, 6 mai 1903. Rec. Panhard, p. 494.

(3) Cons. d'Etat, 8 décembre 1899. Rec. Panhard, p. 277; — 23 mars 1867, p. 308. — Cons. de préfecture de la Seine, 4 décembre 1903. Jurisprudence des Cons. de préfecture, 1904, p. 138. — Cassation, ch. civ., 12 avril 1910. Revue générale d'administration, septembre 1910, p. 42.

point là un dommage matériel réel, conséquence d'un travail public?

Et il faut bien reconnaître que si la loi de pluviôse an VIII a parlé des « torts et dommages », l'expression « torts » laisse supposer une atteinte au droit sans atteinte matérielle (1). D'ailleurs, et nous le verrons plus loin en étudiant la troisième condition imposée à un dommage résultant des travaux publics, la jurisprudence a vite observé que c'était là une gêne dépassant les obligations ordinaires de voisinage. Et il a été jugé que le bruit que font les élèves d'une école primaire publique contiguë à un hôtel particulier dépassait les limites de la tolérance de voisinage et causait un préjudice donnant droit à une indemnité (2).

La jurisprudence a ainsi une tendance marquée à considérer d'une façon très large la matérialité du dommage. En voici deux exemples frappants.

Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 10 janvier 1908 (3), confirmant, d'ailleurs, en cela un arrêt du Conseil de préfecture des Alpes-Maritimes du 27 janvier 1904 (4), a alloué une indemnité basée sur ce fait que la mise en exploitation d'une ligne de tramways électriques avait occasionné un trou-

---

(1) Sanlaville. Rev. gén. d'adm., janvier 1906, p. 17.

(2) Paris, 9 décembre 1904. Revue générale d'administration, mars 1905, p. 331.

(3) D. P. 1909-3-73.

(4) Rev. générale d'administration, octobre 1904, p. 196

ble sérieux aux appareils magnétiques d'un observatoire scientifique et qui les rendait inutilisables à la place où ils se trouvaient avant la construction de cette ligne de tramways. Il n'y a, certes, pas là contact absolument matériel entre le travail public et l'objet de propriété déprécié, mais n'y a-t-il pas une atteinte certaine au droit de jouissance?

Pour en terminer avec le caractère du dommage direct et matériel, nous citerons, enfin, un dernier exemple qui montre combien le lien est fragile entre le dommage causé et l'exécution du travail public, lorsque la jurisprudence accorde une indemnité pour refus d'alignement. Cette jurisprudence, qui veut rattacher à l'exécution de travaux publics ce refus, nous paraît assez singulière, d'autant plus que la tendance du Conseil d'Etat est marquée vers des cas toujours plus nombreux d'admission du recours pour excès de pouvoirs, et qu'un refus d'alignement est bien un excès de pouvoirs commis par l'administration en ne répondant pas à la demande d'alignement.

Nous n'insisterons pas sur cette dernière question qui est parfaitement étudiée par M. Sanlaville dans l'article qu'il consacre aux dommages résultant des travaux publics, dans la *Revue générale d'administration* (janvier 1906, pages 14 et 15), et que nous aurons à examiner aussi au point de vue de la compétence.

Nous dirons avec Laferrière (tome II, p. 165)

que la jurisprudence « recule ainsi jusqu'à ses dernières limites l'idée de dommage causé par les travaux publics, car elle l'étend à des cas où les travaux ne sont que projetés et ne seront peut-être jamais entrepris; elle est, en outre, très difficile à concilier avec les règles sur le dommage direct et matériel. Juridiquement, l'action à exercer en présence d'un refus arbitraire d'alignement serait le recours pour excès de pouvoirs, qui peut faire annuler le refus, ou l'action en responsabilité pour faute qui peut réparer le préjudice causé par cet acte illégal de l'administration. Mais, on sait à quelles difficultés de compétence ont longtemps donné lieu les actions en responsabilité dirigées contre les communes à raison de fautes administratives de leurs agents; c'est, sans doute, pour les éviter, et pour faciliter les réclamations des propriétaires lésés, que le Conseil d'Etat a admis la compétence du Conseil de préfecture. »

Si donc, comme nous venons de le voir, il suffit, pour avoir droit à indemnité, qu'il y ait diminution de valeur ou privation de jouissance, c'est que la jurisprudence s'est montrée très large dans l'application de ce caractère direct et matériel du dommage; et c'est, au fond, le principe même de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII qu'elle a ainsi appliqué, qui oblige l'administration à réparer les *torts et dommages* causés à l'occasion des travaux publics, principe qui a une ampleur suffisante pour admettre qu'en fait le lien qui unit le dommage à

l'exécution ou à la présence d'un travail public ne doit pas être essentiellement direct ou matériel au sens étroit de ces mots.

3° *Le dommage doit résulter de l'exercice anormal du droit de propriété*

Quand l'administration fait exécuter un ouvrage public, elle est, en général, propriétaire du terrain sur lequel il va être édifié. D'ailleurs, ne serait-elle pas propriétaire, que la loi donne à l'administration des pouvoirs très étendus, au point même d'exproprier, pour cause d'utilité publique, le terrain sur lequel elle veut construire et d'en prendre possession. Or, si elle est propriétaire, si l'Etat, le département ou la commune ont fait exécuter chez eux des travaux, ils ne font qu'user de leur droit de propriété, et si ces travaux gênent les voisins, ceux-ci ne peuvent pas demander d'indemnité, puisque le propriétaire voisin, l'administration, n'a fait qu'user de son droit de propriété. Cela serait vrai si on appliquait aux rapports de l'administration avec les tiers les règles établies au Code civil: *Neminem laedit qui suum jus utitur*; mais ici, une des parties est une personne morale qui a des droits beaucoup plus étendus qu'un simple particulier. Et si elle a des droits si larges, elle doit voir aussi sa responsabilité augmenter: on ne peut pas appliquer les règles du droit civil (1).

---

(1) Laferrière, tome II, page 156. — Aucoc, tome II,

Aussi, quand un dommage est la conséquence d'un travail public, que, seule, l'administration a le droit d'effectuer, il faut examiner si les relations de voisinage entre l'ouvrage public et l'héritage privé sont des relations normales ou anormales. Si le préjudice causé provient de l'exercice d'un droit que détient un simple particulier, l'administration ne peut pas être tenue à indemnité, pas plus que ne le serait le simple particulier. Si le préjudice excède ce qu'aurait pu faire un particulier en usant de son droit, la responsabilité de l'administration est en jeu, là même où un particulier n'aurait encouru aucune responsabilité.

L'inconvénient de voisinage résultant des travaux publics doit donc être exceptionnel, anormal, et le dommage doit être spécial.

Le plus souvent donc, c'est la nature, l'importance, la dimension des travaux exécutés par l'administration qui dépasse les usages courants de la propriété et met en jeu sa responsabilité. Ce ne sont pas des simples particuliers qui vont barrer une vallée, pour le passage des trains, par un remblai ou par un viaduc qui pourra nuire à l'écoulement des eaux, et, par conséquent, porter un grave préjudice aux propriétés qui se trouvent dans la vallée: une indemnité est due, bien que l'adminis-

---

n° 699. — Hauriou, 8<sup>e</sup> éd., pages 784 et 785. — Sanlaville. Des dommages résultant des trav. publics. Revue générale d'administration, décembre 1905, p. 387.

tration, qui a dû exproprier le terrain pour faire construire cet ouvrage, soit propriétaire de ce terrain et qu'elle n'ait fait qu'user de son droit, et elle est due à raison même de l'importance du travail effectué.

De même pour le tarissement des sources particulières, une indemnité est due si le tarissement a pour cause non pas l'établissement d'un puits dans une gare (un simple particulier peut creuser un puits, et s'il a tari la source de son voisin, tant pis pour ce dernier), mais la construction d'un tunnel (1).

Nous ne pouvons citer toutes les espèces que la jurisprudence a eu à connaître. Quelques-unes suffisent : les travaux de voirie, qui ont supprimé (2), ont rendu plus difficiles les accès d'une maison (3) ; la création de voies nouvelles dans les villes qui ont, par suite de la démolition des maisons, causé un dommage (par exemple, à raison de la poussière-

---

(1) Ce n'est qu'en 1883 que, dans un arrêt de principe, le Conseil d'Etat a admis l'indemnité. Arrêt du 11 mai 1883. D. P. 1884-3-121. ; — Cons. d'Etat, 14 mars 1902. Chemins de fer du Sud. — Sanlaville. Revue générale d'administration, p. 388, décembre 1905.

(2) Voir les tables générales du Recueil des arrêts du Conseil d'Etat. V<sup>o</sup> Travaux publics

(3) Voir les tables générales du Recueil des arrêts du Conseil d'Etat. — Conseil d'Etat, 15 mai 1903. Rec. Panhard, p. 376.

re) (1); la dérivation des cours d'eau et le captage des sources (loi du 8 avril 1898, art. 45), qui ont porté atteinte aux propriétaires riverains qui se servent de l'eau pour l'irrigation, aux usiniers sur les rivières non navigables ni flottables (2); la contamination des eaux d'une source ou d'un puits, par suite de l'application du système du tout à l'égout (3), sont des exemples de dommages causés par l'exécution des travaux publics donnant droit à une indemnité, parce que l'administration a fait un usage anormal de son droit de propriété: elle a fait plus que n'aurait fait un simple particulier.

M. Hauriou (4) dit qu'il faut envisager une autre hypothèse où le dommage est spécial aux travaux publics. C'est lorsque l'ouvrage public n'est pas d'un genre exceptionnel, mais bien le fait dommageable lui-même. « Il consiste en quelque servitude imposée qui, sans le droit commun, ne pourrait l'être, par exemple la servitude d'écoulement des eaux pluviales (Confl., 4 déc. 1897. Charreyron). Fût-elle imposée à l'occasion de la construction

---

(1) Cons. d'Etat, 29 janvier 1904. Rec. Panhard, p. 79.

(2) Art. 45 et art. 14 de la loi du 8 avril 1898. — Cons. Etat, 13 février 1903, p. 138. — Art. 4 de la loi du 5 juillet 1890. — Cass., 6 janvier 1914. — Revue générale d'administration, juillet-août 1914, 344, sur arrêt Cour de Montpellier du 27 juillet 1910.

(3) Cons. Et., 18 mars 1904. Rec. Panhard, p. 239.

(4) Précis. 8<sup>e</sup> éd., p. 785.

d'une gare de chemin de fer, qui est une simple maison, cette servitude, par cela même qu'elle serait imposée, constituerait un dommage spécial qui, sans doute, ne saurait s'analyser en une servitude du droit civil, mais qui justifie l'indemnité (Cons. Etat, 25 mai, 1906, Société des Docks de Marseille et conclusions Romieu, Lebon, p. 480.) » Est-ce là un véritable dommage constituant un dommage spécial, alors qu'il dit lui-même que ce serait une *servitude* qualifiée d'*imposée*? Nous ne le croyons pas, du moment même qu'il y a servitude, et si on admet cette hypothèse dans la liste des dommages spéciaux, pourquoi ne pas donner aussi une indemnité au propriétaire d'un héritage qui doit la servitude de passage des lignes télégraphiques et téléphoniques? Ce qui serait absurde.

DOMMAGES NON PERMANENTS. — Si, pour les dommages permanents, toutes les conditions que nous venons d'étudier sont imposées pour que le propriétaire lésé puisse en réclamer réparation, il en est d'autres où ces conditions ne sont pas requises. L'hypothèse la plus fréquente est celle où le dommage est causé par une faute technique ou une négligence dans l'exécution du travail.

Il est certain que des inondations, causées ou aggravées par la présence de remblais de chemin de fer, donnent aux propriétaires lésés le droit de demander une indemnité, bien que le dommage ne

soit pas permanent (1), parce que la Compagnie de chemins de fer pouvait prévoir qu'en plaçant ainsi un remblai, elle pouvait occasionner un préjudice à ses voisins.

Donneront également droit à indemnité les travaux destinés à faciliter l'écoulement des eaux d'un cours d'eau, et qui ont provoqué l'écroulement d'une partie du mur d'une propriété riveraine (2).

L'Etat est responsable de l'incendie provoqué dans une maison particulière par la chute d'un fil téléphonique sur un conducteur d'énergie électrique qu'il savait être démuné d'appareil protecteur (3). Comme exemple d'exécution défectueuse ou incomplète d'un travail public, on peut citer les avaries causées à un navire rentrant dans un port, par des pierres formant saillie sur le mur d'un quai, et dont l'existence provient du dérasement imparfait des fondations d'un ancien ouvrage (4).

On voit ainsi, par tous les exemples que nous avons donnés, combien est vaste le champs d'application de l'art. 4 de la loi de pluviôse an VIII.

---

(1) Cons. Et., 22 mars 1902. Ch. de fer du Midi, p. 263 ; — 5 février 1905, p. 96.

(2) Cons. Et., 22 janvier 1904. Lebon, p. 57.

(3) Cons. Et., 14 janvier 1910. D. 1911-3-124.

(4) Cons. Et., 25 juillet 1902. D. 1904-3-30. — Voir aussi Trib. confl., 30 juin 1894. D. 96-3-9 ; — Cons. Et., 8 décembre 1911. D. 1914-3-16.

Nous connaissons maintenant les caractères des dommages qui peuvent servir de base à une demande en indemnité de la part d'un propriétaire. Voyons quelle est la base de responsabilité de l'administration.

L'ouvrage qui a causé un préjudice, un dommage, profite à toute la collectivité; donc, il est juste que le particulier qui en a souffert soit indemnisé. C'est là le fondement de la responsabilité de l'administration en matière de dommages causés par les travaux publics aux propriétés.

---

## CHAPITRE II

### FONDEMENT JURIDIQUE DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATION DANS LES DOMMAGES CAUSÉS AUX PROPRIÉTÉS PRIVÉES PAR LES TRAVAUX PUBLICS.

La physionomie des dommages causés par les travaux publics est tout à fait particulière et ne ressemble que de très loin aux dommages du droit privé. Une distinction entre ces dommages est nécessaire au début de ce chapitre, car elle entraîne une différenciation profonde dans les principes fondamentaux de la responsabilité.

Un point est certain, c'est que le dommage causé par un particulier à son voisin, qui suppose l'appréciation des limites des droits de chacun d'eux, ne peut pas être comparé au préjudice voulu, légal, qui résulte d'un travail public.

Aussi, ne peut-on, comme le font certains auteurs qui ont écrit sur la matière, appliquer les règles posées à l'article 1382 et suivants du Code civil dans les rapports entre l'administration, coupable parfois d'avoir seulement exécuté les tra-

vaux publics, et le particulier qui se plaint des dommages causés par leur exécution.

Quelle faute aura commise la voirie qui, en exhaussant un chemin passant devant ma maison pour y faciliter la circulation, m'aura imposé un accès plus difficile ou un remaniement du seuil de ma porte d'entrée? L'administration qui a le droit de me supprimer même ma propriété en m'expropriant, n'a-t-elle pas le droit d'améliorer le service public qu'elle gère? Et devrai-je, pour obtenir une indemnité, prouver qu'il y a une faute...qui n'existe pas?

Supposons même que l'administration ne se soit pas conformée à tel règlement de voirie, que je puisse arriver à prouver qu'en réalité elle a commis une faute, obtiendrai-je alors la suppression des travaux et le rétablissement du seuil de ma porte au niveau existant avant l'exhaussement de la chaussée? Certes non: on pourra m'accorder, s'il y a eu faute de la part de l'administration, une indemnité supérieure, mais c'est tout.

Et nous sommes bien loin des conditions prévues par l'art. 1382 qui veut que « tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la *faute* duquel il est arrivé à le réparer ».

C'est à suite de ces quelques observations préliminaires, qu'avec la plupart des auteurs (1), nous

---

(1) Laferrière. Juridiction administrative, t. II, p. 156 et

dirons que les règles applicables en matière de dommages causés par les travaux publics sont tout à fait particulières et que celles du droit privé ne peuvent, en aucune façon, servir de base juridique à une action en responsabilité.

Quelles sont ces règles particulières? Quel est le fondement de la responsabilité de l'administration dans les dommages causés aux propriétés privées par les travaux publics?

Ici, les auteurs ne sont pas d'accord sur la détermination de ces règles. Quelles sont les principales opinions émises et quelle est celle qui nous paraît la meilleure?

Certes, cette question de responsabilité de l'Etat a fait couler des flots d'encre et les auteurs sont nombreux qui ont écrit sur la matière.

Nous verrons comment la plupart d'entre eux ont voulu garantir l'Etat contre les demandes des particuliers en imposant à ceux-ci la preuve de la faute de l'administration. D'autres, plus libéraux, et suivant en cela la jurisprudence, ont donné à la responsabilité de l'Etat une base plus sage et plus conforme aux principes que nous avons déjà éta-

---

suiv. — Aucoc. Droit administratif. — Christophe et Auger, t. II, n° 2279. — Hauriou. Précis, 8<sup>e</sup> édition, p. 481 et suiv. — Rouast. Thèse Lyon, 1910. Dommages causés aux pers. par T. P., p. 18 et suiv. — *Contra* : Tirard. De la responsabilité publique, p. 200 et suiv. — Madelaine. Thèse Caen, 1907, p. 105 et suiv.

blis : ils veulent l'égalité des charges publiques ; pour eux, l'intérêt général ne doit pas porter une grave atteinte à l'intérêt d'un seul. D'autres préfèrent transporter dans le domaine du droit administratif la théorie fataliste du risque professionnel établi par la loi du 9 avril 1898.

D'ailleurs, si la question de la responsabilité est intéressante au point de vue de la preuve, ce n'est pas pour cela seul qu'il faut l'étudier. Nous savons, en effet, d'après les principes du droit administratif français, que le juge, même administratif, ne peut, s'ils ont causé des torts et dommages, ordonner la disparition, la démolition des travaux publics par l'administration : les pouvoirs du juge, dans le contentieux de pleine juridiction se bornent soit à réformer une décision administrative, ce qui est assez rare, soit à allouer des indemnités à payer par l'administration aux victimes de ces torts et dommages. C'est ainsi que M. Hauriou a pu dire, d'une façon très exacte, que le contentieux de la gestion publique — et nous savons que les travaux publics sont des actes de gestion publique — est essentiellement le contentieux de l'indemnité (1). Sur quelle base juridique devra s'appuyer le juge qui, en dehors de texte formel, voudra ou devra condamner ainsi l'administration ? Le législateur, lui, à pleins pouvoirs lorsqu'il veut rendre

---

(1) Hauriou. 8<sup>e</sup> édit., p. 481.

une personne morale ou civile responsable de tel ou tel fait particulier : s'il lui plaît de supprimer la liberté du commerce des allumettes ou la fabrication ou la vente de l'absinthe (1), c'est à lui qu'appartient souverainement le droit de décider si les fabricants d'allumettes ou d'absinthe ont droit à indemnité. Par contre, il peut se faire qu'il n'accorde pas d'indemnité, et alors se pose la fameuse question de savoir si, contre un acte législatif, on peut intenter une action en dommage. Cette question est très controversée et son étude ne doit pas entrer dans le cadre de notre travail.

Dans le cas de dommage causé aux propriétés par les travaux publics, nous trouvons seulement un article de loi, l'article 4 § 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII qui fixe la compétence, sans indiquer quelle sera la responsabilité de la personne morale, Etat, département ou commune.

Comment fera le juge qui sera pris entre ces deux principes : celui qui lui défend de s'immiscer dans un acte d'administration et celui qui lui ordonne d'en connaître les effets dans les rapports entre l'administration et les particuliers ? Il devra accorder une indemnité, mais quel sera le fonde-

---

(1) Loi du 2 août 1872 établissant le monopole de la fabrication des allumettes au profit de l'Etat et expropriant les particuliers. — Loi du 16 mars 1915 interdisant la fabrication et la vente de l'absinthe. Ces deux lois ont prévu des indemnités à donner aux particuliers lésés.

ment juridique de cette indemnité? « Ni l'équité, ni la justice distributive, ni l'opportunité politique, dit M. Hauriou (1), ne fournissent au juge des causes d'obligation. Les seuls faits obligatoires que le juge puisse prendre en considération dans le silence des textes, sont ceux qui sont consacrés comme étant des applications de la justice commutative d'après les habitudes du commerce juridique; tels sont, par exemple, l'enrichissement sans cause, la faute délictuelle ou quasi délictuelle. »

Et M. Hauriou de combattre alors l'opinion qui donne pour fondement au droit à indemnité le fait du *dommage spécial*; c'est la théorie admirablement mise en lumière par M. Gorges Teissier dans son livre *La responsabilité de la puissance publique* qui est le point de départ de cette opinion et qui a été formulée dans les deux propositions suivantes (2):

« 1° *Les citoyens ne doivent pas souffrir plus les uns que les autres des charges imposées par l'intérêt de tous.* Les dommages exceptionnels, les accidents que la puissance publique, dans l'exercice de sa fonction administrative, cause parfois à certains particuliers, doivent, par suite, être considérés comme imputables au compte des frais généraux des services publics payés par l'impôt et supportés

---

(1) Précis. 1914, p. 483.

(2) Georges Teissier. « La responsabilité de la puissance publique ». Paris, 1906, n° 147, p. 177 et 178.

conséquemment « en raison de leurs facultés » par tous ceux qui constituent la collectivité bénéficiaire de ces services. »

« 2° ...Les nécessités de la vie en société et l'existence même de l'Etat imposent à tous les citoyens, parce que tous profitent de son organisation et de ses services, l'obligation de supporter sans indemnité, à moins que le législateur en ait décidé autrement, toutes les conséquences dommageables dérivant de l'exercice légal et régulier de la puissance publique et du fonctionnement normal des services d'intérêt général. »

C'est donc le principe de l'égalité devant les charges publiques qui doit servir de fondement juridique aux indemnités dues par la puissance publique.

Or, dans l'exécution des travaux publics, l'Etat agit à la fois comme puissance publique et comme administrateur. L'individu, le citoyen, qui se plaint des « torts et dommages » causés par ces travaux, ne peut pas évidemment être sacrifié sans dédommagement à l'intérêt de tous les citoyens. L'article 13 de la déclaration des droits de 1789 sert de base légale, d'ailleurs, à cette opinion (1). La Constituante voulut que les individus et leurs biens fussent respectés par la puissance publique elle-même, comme par les simples particuliers.

Qu'on ne vienne pas nous dire avec M. Hauriou

---

(1) Teissier. *Op. cit.* n° 147 et n° 12

et aussi avec M. Michoud (1) que le danger de ce principe est dans « sa force d'expansion ». Le juge sera-t-il embarrassé parce que le nombre des gens qui subiront un dommage spécial est parfois trop grand et qu'il ne saura pas distinguer parmi ceux à qui il faudra accorder une indemnité? J'allais dire que c'était là une plaisanterie. Je préfère tout de même répondre à cette objection en disant que c'est là même le travail du juge: celui-ci n'est pas comme les doctrinaires sur les sommets élevés du droit où il discute des théories sensationnelles. Le juge est en présence d'un fait particulier: il doit juger en droit sans doute, appliquer la loi; mais aussi il doit juger en se basant sur l'équité. Il sait que la loi de pluviôse an VIII l'autorise à connaître des actions en indemnités intentées par ceux qui ont souffert des « torts et dommages » de l'administration; on lui prouve que tel acte de l'administration (2), la construction ou mise en œuvre d'un travail public, a causé un dommage à un individu. Sera-t-il alors si gêné que le disent M. Hauriou et

---

(1) Hauriou, Précis. 1914, p. 484, note 2 et p. 485. — Michoud. Théorie de la personnalité morale, 1909, p. 269.

(2) Nous disons « des torts et dommages » de l'*administration*: tout le monde est aujourd'hui d'accord sur le sens à donner à la fin du paragraphe de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Nous verrons cette question en étudiant le contentieux en matière de dommages causés aux personnes.

M. Michoud pour accorder l'indemnité afférente à ce dommage? Certes, nous ne le croyons pas; il se trouve en face d'une personne morale la plus vaste, l'Etat, qui fait des travaux dans l'intérêt de tous, et en face d'un petit individu qui se plaint que sa propriété a été modifiée, a perdu une partie de sa valeur ou de son hygiène; est-ce la faute de l'Etat? Parfois oui. Est-ce une conséquence inévitable de l'établissement du travail ou de l'ouvrage public? Oui aussi. Et tout cela ce sont des questions de fait laissées à l'appréciation du juge.

M. Teissier a, d'ailleurs, reconnu que ce pouvoir d'appréciation devait être laissé aux tribunaux et la jurisprudence en use à la convenance de tous.

Et, après avoir essayé de rejeter l'opinion de Teissier, Hauriou propose de fonder le droit à indemnité sur « l'enrichissement sans cause en moins dépensant » (1). Il donne d'excellentes raisons d'admettre sa théorie et nous conviendrons avec lui que, parfois aussi, le patrimoine administratif est enrichi et que si des dommages ont été occasionnés aux propriétés privées, la cause en est dans l'économie que l'administration a voulu réaliser (2).

---

(1) Précis, page 487 et 489 en note.

(2) M. Hauriou cite un exemple, le voici : il suppose une voie ferrée à qui l'on veut faire franchir une vallée profonde et l'hésitation de l'administration à construire un viaduc ou un simple remblai. L'administration choisit le remblai comme étant la solution la moins coûteuse. Or, ce rem-

D'abord, nous doutons que, dans la pratique, la question d'économie des deniers publics entre en ligne de compte dans la construction d'un ouvrage public ou plutôt dans la manière de le construire; les ingénieurs qui font les projets d'une ligne de chemin de fer ne regardent pas à la dépense, certes, car ce n'est pas eux qui paieront. D'ailleurs, comment peut-il y avoir enrichissement de l'administration, du moment qu'il y a dommage, c'est-à-dire perte du propriétaire sans contre-partie pour l'administration?

Mais ce qui nous paraît plus important dans l'opinion soutenue par Hauriou, c'est qu'au fond, il base sa théorie sur le principe de l'égalité devant les charges publiques. En effet, il constate lui-même que cet enrichissement se produit « dans des hypothèses où l'équilibre des patrimoines en présence doit être conservé d'une façon particulièrement

---

blai gêne considérablement l'écoulement des eaux et cause des inondations aux propriétaires de la vallée; l'administration doit des indemnités, car, « sans cela, elle se serait enrichie au détriment des propriétaires de la vallée, enrichie *en moins dépensant*, parce que, si elle eût dépensé davantage en construisant le viaduc, elle n'aurait pas causé de dommage... » Mais si nous supposons que la solution du viaduc ait été préférée et que, malgré cela, des dommages aient été subis par les propriétaires, comment pourra-t-on expliquer le droit à indemnité basé sur l'enrichissement sans cause en moins dépensant ?

rigoureuse » (1). Que l'on parle de l'équilibre des patrimoines ou de l'égalité devant les charges publiques, n'est-ce pas la même chose? Teissier envisageait les rapports des particuliers, des personnes physiques avec la personne morale que l'on appelle l'Etat. Hauriou compare le patrimoine des particuliers et le patrimoine de l'Etat. Et tous les deux basent leur théorie sur une idée d'équité: un particulier ne doit pas souffrir des conséquences *inévitables* des travaux exécutés dans l'intérêt de toute la collectivité.

« A la vérité, concluerons-nous avec M. Hauriou lui-même (2), on se trouvera en présence de faits obligatoires variés, ce sera tantôt l'enrichissement sans cause et tantôt la responsabilité pour faute (3), mais il faut se souvenir que la réalité est rare-

---

(1) Précis. 8<sup>e</sup> édition, p. 489, en note.

(2) Précis. 1914, p. 486.

(3) Planiol. Traité élémentaire de droit civil, t. II, p. 279, 3<sup>e</sup> édition. Pour M. Planiol, c'est toujours l'idée de faute qui est la cause de la responsabilité: il est par trop évident, et on l'a démontré bien des fois, combien cette opinion est exclusive. — Planiol. Revue critique de légis. et de jur., 1905, p. 277. — Nous ne nous étendons pas longtemps sur cette opinion qui base la responsabilité de l'Etat dans tous les cas uniquement sur une idée de faute. Cette opinion, brillamment soutenue dans la thèse, souvent citée dans le courant de cette étude, de M. Madelaine, est aujourd'hui complètement abandonnée par les auteurs et aussi par la jurisprudence.

ment simple. » Nous ajouterons que si la réalité est complexe, il faudra admettre à côté de l'enrichissement sans cause et la responsabilité pour faute, la responsabilité des risques des conséquences inévitables des travaux publics *basée sur l'idée de l'égalité des citoyens devant les charges publiques*, et nous laisserons au juge le soin d'apprécier si, dans chaque cas particulier, le dommage donne droit ou non à une indemnité.

En résumé, nous dirons avec Rouast (1) : « L'Etat a le droit d'intervenir par voie d'autorité pour imposer aux particuliers des dommages ; en ce faisant, il ne sort pas de ses pouvoirs, il ne commet aucun acte illicite, il sort simplement du droit privé. C'est donc hors du droit privé et dans les principes fondamentaux du droit public qu'on doit chercher les règles de sa responsabilité, c'est dans le principe que les citoyens sont égaux devant les charges publiques. Et la conséquence, c'est que toutes les fois que l'Etat est sorti ainsi du domaine du droit privé, toutes les fois qu'il se prévaut de sa puissance publique pour occasionner des dommages dépassant ceux qui résultent des obligations normales de voisinage, il doit, non pas réparation, mais indemnisation de ce dommage, comme représentant de la collectivité des individus qui bénéficient du dommage en question. Le droit exorbitant

---

(1) Thèse. *Op. citato*, p. 22.

de l'Etat, et son corollaire l'indemnisation sans faute démontrée, qui sont caractéristiques des dommages causés par les travaux publics aux propriétés particulières, sont donc pleinement justifiés par cette théorie. »

---

## CHAPITRE III

### QUI PEUT INTENTER L'ACTION EN INDEMNITÉ ET QUI DOIT L'INDEMNITÉ ?

#### § I. — QUI A DROIT A L'INDEMNITÉ ?

Le droit à indemnité appartient de toute évidence au propriétaire actuel de l'immeuble qui a subi un dommage.

Ce droit du propriétaire est à la fois réel et personnel : il s'ouvre pour le propriétaire à titre personnel, mais il est aussi transmissible et se transforme avec la diversité des dommages, de sorte que le détenteur de l'immeuble conserve le droit du propriétaire originaire déjà indemnisé si un préjudice nouveau vient à être causé à la propriété.

Le droit du propriétaire actuel étant personnel, il peut le céder, mais celui qui l'acquiert après que le dommage a été consommé est sans droit pour réclamer (1). Toutefois, le premier propriétaire

---

(1) Cons. Et., 6 mars 1891. Lebon, p. 196. — 7 août 1896. Lebon, p. 650. — 19 avril 1908, p. 362.

peut céder son droit à indemnité à son acheteur (1) et il faut que cette cession de droit fasse l'objet d'une clause spéciale de l'acte de vente de la propriété (2).

Le droit à indemnité appartient aux héritiers et aux légataires universels de celui qui était à même de l'exercer; ici, pas de difficultés.

On s'est demandé si ce droit appartenait aux créanciers. Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 2 mars 1894 (3), appliquant les dispositions de l'article 1166 du Code civil, le leur a reconnu au cas où le débiteur négligerait de mettre en vigueur l'action en dommage ou bien au cas où il y aurait renoncé.

S'il y a des co-propriétaires ou plusieurs concessionnaires, l'administration, s'il y a des difficultés sur le quantum dû à chacun d'eux, consignera le montant du dommage à la Caisse des dépôts et consignations (4).

*Quels sont les droits des locataires et fermiers?*  
— Ils peuvent actionner l'administration. C'est

---

(1) Cons. Et., 28 novembre 1890. Lebon, p. 888. — 5 mars 1886. Lebon, p. 216. — 27 juillet 1894. Lebon, p. 525. — 4 mai 1906, p. 393.

(2) Cons. Et. cont., 28 novembre 1890. Lebon, p. 888. — 6 mars 1891. Lebon, p. 186.

(3) Lebon, 1894, p. 171.

(4) Cons. Et., 22 mai 1896. Lebon, p. 426. — 27 novembre 1896. Lebon, p. 781.

l'application de l'article 1725 du Code civil: « Le bailleur n'est pas tenu de garantir le preneur du trouble que des tiers apportent *par voies de fait* à sa jouissance, sans prétendre, d'ailleurs, aucun droit sur la chose louée, sauf au preneur à les poursuivre en son nom personnel. »

Mais le locataire ou fermier pourrait-il mettre en cause le propriétaire? Non, si on appliquait cet article 1725, ou alors il faudrait que l'on déniât aux dommages le caractère « de voies de fait », expression de l'article 1725, que l'on réserverait aux seuls faits délictueux. Toutefois, on admet la possibilité de cette mise en cause (1), et actuellement le locataire peut indistinctement actionner l'administration ou le propriétaire.

Une hypothèse reste à envisager: le propriétaire peut-il demander à l'administration une indemnité pour le locataire? L'administration devra-t-elle exiger du propriétaire un mandat régulier de son locataire? (2) Ne craindra-t-elle pas d'être obligée de payer deux fois si le propriétaire n'a pas ce mandat? Evidemment oui, l'administration devra hésiter lorsque le propriétaire demandera en son nom un préjudice causé à ses locataires. D'ail-

---

(1) Cass. Req., 16 mai 1860. D. 66-1-376. — Paris, 18 août 1870. D. 70-2-232. — Cons. Etat, 30 avril 1909. D. 1911-3-3. — Cons. Etat, 11 juin 1909. D. 1911-3-55. — Cons. Etat, 17 mai 1911. D. 1913-3-86.

(2) Cons. Et., 27 décembre 1895. Lebon, p. 882.

leurs, il nous semble que cette question doit être résolue d'après le principe de procédure qui veut « *qu'en France nul ne plaide par procureur* ». Et le propriétaire ne pourra, en effet, demander *en son nom* une indemnité à l'administration cause du dommage que s'il a mandat régulier de ses locataires de former cette demande en même temps qu'une demande personnelle en indemnité pour un dommage de même nature, ou bien lorsque les locataires ayant obtenu contre le propriétaire une condamnation, celui-ci voudra se retourner contre l'administration pour se faire relever par celle-ci des condamnations prononcées contre lui.

Dans le premier cas, le propriétaire demandera une indemnité totale plus élevée; ce sera une action en dommage dont le chiffre sera plus grand. Cependant la jurisprudence a admis que l'administration ne pourrait refuser au propriétaire d'agir immédiatement contre elle en raison de la dépréciation d'ores et déjà définitive de l'immeuble, sauf à réserver le paiement de l'indemnité jusqu'à l'expiration du bail (1). Cette décision est très critiquable, car on se demande si, du jour du prononcé du jugement au jour de la cessation du bail, il s'écoule plus de cinq ans, les droits du propriétaire ne seront pas prescrits.

Si, par contre, ce propriétaire a déjà été con-

---

(1) Cons. Et., 16 mai 1902 Lebon, p. 395.

damné à payer une indemnité au locataire, il intente à son tour une nouvelle action contre l'administration responsable du dommage.

Si le locataire ne réclame rien, quelle serait la raison d'être d'une indemnité accordée au propriétaire?

Bien entendu, il faut que les personnes qui intentent l'action en indemnité aient la capacité ordinaire pour agir en justice et l'étranger peut aussi bien que le Français avoir l'exercice de cette action.

Nous ne nous étendons pas plus longuement sur cette matière qui est plutôt une question de droit civil: la seule question intéressante était celle des droits respectifs des propriétaires et des locataires.

## § II. — QUI DOIT L'INDEMNITÉ?

En principe, c'est l'administration qui doit l'indemnité puisque c'est elle qui fait exécuter le travail public. Mais l'administration ne fait pas toujours les travaux elle-même; elle ne les fait pas toujours exécuter « en régie » et parfois, souvent même, c'est un entrepreneur, c'est un concessionnaire qui agit à son lieu et place.

Ainsi donc l'administration est toujours responsable, mais l'incidence de cette responsabilité pourra ne pas être la même au cas d'entreprise ou de concession. Et cela est si vrai, que les contrats

d'entreprises ou de concessions prévoient parfois que la responsabilité pour dommage sera supportée par les entrepreneurs ou les concessionnaires et non par l'administration.

Il faut se demander si ces clauses sont opposables aux tiers victimes de ces dommages? Il n'y a pas à douter, ces clauses ne sont pas opposables aux tiers et ceux qui n'ont pas été parties au contrat ne peuvent se voir opposer par l'administration aucune de ces clauses. Donc, la victime du dommage s'adressera à l'administration qui a commandé le travail et si celle-ci a un recours basé sur le contrat qui la lie avec l'entrepreneur, elle se retournera contre lui et le juge n'aura qu'à appliquer les conventions intervenues entre l'administration et l'entrepreneur. Puisque les conventions sont les lois des parties, elles ne peuvent servir de loi qu'entre parties contractantes et on ne peut m'opposer une clause d'un contrat où je ne suis pas intervenu; je sais que l'administration a fait exécuter ce travail, je m'adresse à elle et c'est elle qui me doit l'indemnité.

En général, ces clauses prévoient même le partage de la responsabilité: c'est donc dans les conditions établies au contrat que l'incidence de cette responsabilité aura lieu.

Mais prenons le cas où le contrat d'entreprise ou de concession est muet sur le partage de la responsabilité. Il faudra alors que le juge sache d'où pro-

vient le dommage, par le fait de qui il a été occasionné.

Pour l'entrepreneur, il est évident qu'il ne peut être rendu responsable que des dommages résultant de la confection même de l'ouvrage. Un exemple topique est dans tous les manuels de droit administratif : c'est le cas du dommage produit par l'exécution d'un pont fait pour l'Ecole de Saint-Cyr qui a été cause d'une inondation. Est-ce l'entrepreneur qui est responsable de ce dommage ou est-ce l'administration de la guerre qui a dit à cet entrepreneur de construire le pont à un endroit déterminé ? A n'en pas douter, ce ne peut être l'entrepreneur, puisqu'il n'a commis aucune malfaçon, et en aurait-il commise, cela n'aurait pas empêché l'inondation. C'est donc l'administration qui doit seule ici l'indemnité parce qu'elle aurait dû prévoir qu'en plaçant son pont à cet endroit, des inondations pouvaient se produire et occasionner des dégâts aux propriétés voisines.

La responsabilité de l'entrepreneur a été, par contre, proclamée dans le cas d'accidents dus au mauvais état d'une rue où il avait effectué, très peu de temps auparavant, des travaux de canalisation (1) ; au défaut d'éclairage d'excavations, de matériaux ou d'engins abandonnés sur la voie pu-

---

(1) Cons. Etat, 1<sup>er</sup> décembre 1905. Lebon, p. 900.

bliqué (1). D'ailleurs, il suffira pour qu'il soit responsable que les clauses du cahier des charges aient été violées par l'entrepreneur.

La responsabilité du concessionnaire est plus grande, car celui-ci n'assume pas seulement comme l'entrepreneur le travail, la confection de l'ouvrage, mais bien celle du fonctionnement du service public. Ici l'administration ne peut être responsable que du fait de la présence ou de la construction même de l'ouvrage et ne peut, en aucune façon, être inquiétée pour dommages dus au fonctionnement, à l'installation ou au mauvais entretien, puisqu'elle s'est déchargée de ces soins sur le concessionnaire. D'ailleurs, dans le cas de concession comme dans le cas d'entreprise, la responsabilité du concessionnaire est limitée aux clauses du contrat.

Résumant d'un mot cette question d'incidence de la responsabilité, nous dirons : la personne responsable de l'indemnité, c'est l'administration (Etat, département, commune, etc.). Le propriétaire qui se plaint des torts et dommages de l'administration n'a qu'elle seule à connaître. Et si, à son tour, celle-ci juge que c'est l'entrepreneur ou le concessionnaire qui ont causé ces dommages par l'inobservation des clauses du contrat intervenu entre elle et eux, elle pourra les mettre en cause

---

(1) Cons. Etat, 1<sup>er</sup> février 1895. Lebon, p. 115 — Cons. Etat, 27 mai 1898 Lebon, p. 442.

dans l'action intentée par les particuliers contre elle. Le juge dira alors si, en réalité, le préjudice doit provenir du fait de tel ou tel. Toutefois, c'est toujours l'Etat, le département, la commune, l'administration qui reste débitrice du paiement de l'indemnité vis-à-vis du propriétaire ou de la victime.

Une question intéressante à étudier, mais qui dépasserait le cadre de notre étude, serait celle de la responsabilité de l'Etat à raison des fautes commises par ses agents. Nous dirons un mot très bref sur ce sujet en étudiant les dommages causés aux personnes. Nous nous contenterons d'affirmer ici que l'irresponsabilité de l'agent est la règle, sauf pour faute lourde de sa part (1).

---

(1) Barthélemy, professeur de droit administratif à Paris, à son cours.

---

## CHAPITRE IV

### DE LA JURIDICTION ET DU TRIBUNAL COMPÉTENTS

Devant quelle juridiction et quel tribunal doit-on porter l'action en dommage causé aux propriétés privées par les travaux publics?

A cette question, l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII répond dans son alinéa 3: « Le Conseil de préfecture prononce... sur les réclamations des particuliers qui se plaignent des torts et dommages procédant *du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration.* »

La question juridiction est donc bien tranchée. Ce ne sera pas les tribunaux judiciaires qui auront à s'immiscer dans le fonctionnement d'une administration publique: c'est une application du principe de la séparation des pouvoirs.

L'interprétation de ce texte a donné lieu à des discussions innombrables. Lorsque le dommage provenait du fait de l'administration et non pas du fait personnel de l'entrepreneur, le Conseil de préfecture était-il compétent? Laferrière, au t. I de sa

*Juridiction administrative* (p. 192 et s.), a fait un exposé historique parfait de ces discussions. D'ailleurs, tout le monde est aujourd'hui d'accord pour admettre la compétence du Conseil de préfecture dans les cas où le dommage procède *du fait de l'administration* comme du fait personnel des entrepreneurs.

Nous allons étudier les caractères de la compétence du Conseil de préfecture et l'étendue des pouvoirs de ce dernier. Pour ce qui est de la procédure à suivre, nous renverrons aux règles ordinaires de la procédure devant le Conseil de préfecture, étudiée dans tous les manuels de droit administratif et qui nous mèneraient trop en dehors du cadre de notre étude.

### I. — *Caractères de la compétence du Conseil de préfecture*

Dans les litiges que font naître les dommages causés par les travaux publics, la compétence du Conseil de préfecture a un double caractère. Elle est 1° d'ordre public, et 2° territoriale.

a) Le Conseil de préfecture a une compétence *ratione materiæ*, par conséquent d'ordre public, basée d'ailleurs sur le principe de la séparation des pouvoirs.

Si la compétence est d'ordre public, elle pourra

donc être déclarée d'office (1), opposée en tout état de cause (2), et les parties ne peuvent y déroger par une convention contraire.

En conséquence, doivent être déclarées nulles les clauses portant que toutes les difficultés pouvant s'élever entre le concessionnaire d'un canal et les particuliers seraient du ressort des tribunaux judiciaires (3), ou celles interdisant de se pourvoir devant le Conseil de préfecture et suivant laquelle un entrepreneur devrait accepter la décision du ministre (4).

De même, un Conseil de préfecture doit se déclarer incompétent lorsqu'il ne s'agit pas d'un travail public, mais, par exemple, de la construction d'une route pour l'exploitation d'une forêt communale (5), malgré une clause du cahier des charges attribuant compétence à ce Conseil de préfecture.

b) Le Conseil de préfecture a une compétence *territoriale*, c'est-à-dire qu'elle est déterminée par la situation des lieux où les travaux ont été exécutés et non pas par le domicile du défendeur comme en

---

(1) Cass. civ., 2 mars 1880. D. 80-1-231. — Cass. civ. 1<sup>er</sup> mars 1882. D. 83-1-20.

(2) 27 janvier 1855. D. 56-2-52.

(3) Dalloz. Code des lois pol. et adm. V<sup>o</sup> Travaux publics, n<sup>o</sup> 434. — Cons. Etat, 24 juin 1840. Jur. gén. V<sup>o</sup> Travaux publics, n<sup>o</sup> 1120.

(4) Cons. Et., 7 février 1867. D. 69-3-1.

(5) Cons. Et., 5 août 1887. D. 88-5-490.

matière ordinaire pour les actions personnelles. C'est donc au tribunal administratif du département où le dommage s'est produit qu'il faudra porter l'action.

Et comme le fait très judicieusement remarquer Laferrière (1), « les tiers n'ont pas à se préoccuper des clauses particulières des cahiers des charges qui, lorsqu'un travail s'étend sur plusieurs départements, peuvent attribuer compétence à un seul Conseil de préfecture pour juger les contestations entre l'administration et son entrepreneur ou concessionnaire. Ces clauses ne visent pas les tiers atteints par des dommages. » Le Conseil d'Etat a admis la validité de conventions pareilles qui ne sont évidemment pas contraires à l'ordre public (2).

Par exemple, pour les compagnies de chemins de fer, les cahiers des charges mentionnent que tous les litiges entre elles et l'Etat seront portés devant le Conseil de préfecture de la Seine. Les tiers ne sont pas évidemment liés à cette clause et ceux qui pâtissent d'un dommage causé par une Compagnie de chemins de fer doivent s'adresser au Conseil de préfecture du département où est survenu ce dommage.

De la territorialité de la compétence du Conseil de préfecture, on déduit une autre conséquence : si

---

(1) Tome II, p. 159.

(2) Cons. Et., 20 août 1847.

les travaux ont été exécutés ou le dommage subi hors du territoire français, aucun Conseil de préfecture ne serait compétent (1); il faut s'adresser alors au ministre représentant l'Etat débiteur.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat a décidé que le ministre des Affaires étrangères était compétent, sauf recours devant le Conseil d'Etat, pour statuer sur une contestation relative à des travaux exécutés à l'étranger pour le compte de son département (2).

## II. — *Etendue des pouvoirs du Conseil de préfecture*

Un point est certain et tout le monde est d'accord pour dire que le Conseil de préfecture ne peut connaître des questions de propriété réservées à l'autorité judiciaire et ne peut non plus, en aucun cas, intervenir dans l'exécution d'un travail public, soit pour en prescrire la cessation, soit pour ordonner une modification; il ne peut, nous l'avons déjà vu dans un chapitre précédent, qu'allouer une indemnité (3).

---

(1) Cons. Et., 8 mars 1878. Lebon, p. 287.

(2) Cons. Et., 21 mai 1880, ministre des affaires étrangères. Lebon, p. 476. — Cons. Et., 21 décembre 1888. D. 90-3-13 (solut. impl.).

(3) Jur. gén. V<sup>o</sup> Travaux publics, 1106. — Picard. Traité des chemins de fer, tome II, p. 860. — Trib. conflits, 1<sup>er</sup> août 1896. D. 98 30-20. — Cons. Etat, 17 février 1905. D. 1906-3-92.

Une jurisprudence nombreuse est fixée en ce sens.

Le Conseil de préfecture ne peut pas, dans une action dirigée contre une ville à raison de l'obstruction du lit d'une rivière, prescrire les travaux de curage, ni déterminer par qui la dépense sera faite (1).

Il ne peut pas ordonner l'exécution d'un travail qu'une commune se serait engagée à faire vis-à-vis d'un particulier, ou un travail imposé par l'administration à un concessionnaire (2).

Lorsque des aqueducs ont été établis pour l'évacuation des eaux d'un chemin sur une propriété riveraine et qu'il en résulte des dommages, le Conseil de préfecture peut accorder une indemnité, mais ne peut, en aucune façon, ordonner la suppression de l'ouvrage (3).

Toutefois, il peut se faire que cette jurisprudence ne soit pas définitive. On trouve, en effet, deux arrêts, l'un de la Cour de cassation du 1<sup>er</sup> décembre 1902 (4) et un du Conseil d'Etat du 23 novembre 1906 (5), qui sembleraient indiquer que les

---

(1) Cons. Et., 16 mars 1900, Henon - Lebon, p. 219.

(2) Cons. Et., 11 nov. 1881. D. 83-3-20. — Cons. Et., 21 novembre 1879, D. 80-3-19.

(3) Cons. Et., 4 août 1902 Lérois, p. 635. — Voir aussi Cons. Etat. 10 janvier 1908, D. 1909-3-73.

(4) Gaz. Pal., 10 décembre 1902.

(5) S., 1907-3-65 (2<sup>e</sup> espèce), avec note de M. Hauriou.

tribunaux administratifs auraient qualité pour faire cesser les travaux causant un dommage.

Un trouble possessoire avait été porté aux riverains d'une source captée pour l'alimentation des habitants de la commune de La Falaise. L'arrêt de la Cour de cassation précité porte : « Attendu, d'une part, qu'aux termes de cette disposition (loi de pluviôse an VIII, art. 4), le Conseil de préfecture est compétent pour le contentieux des travaux publics, que c'est à ce tribunal administratif qu'il appartient d'ordonner, s'il y a lieu, *la cessation du préjudice résultant de travaux publics et d'en déterminer la réparation*; que, d'autre part... »

De même, le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 23 novembre 1906 (Bichambis c. ville de Narbonne), a condamné la ville de Narbonne à payer à un particulier une indemnité annuelle devant courir jusqu'au jour où elle aurait fait cesser le dommage. Cette condamnation à une astreinte est un moyen détourné, comme le fait remarquer M. Hauriou dans sa note sous cet arrêt, de contraindre l'administration à supprimer ou à modifier un ouvrage public.

Le Conseil de préfecture ne peut pas, en second lieu, empiéter sur les attributions réservées à l'autorité judiciaire. C'est le principe de la séparation des pouvoirs qui joue ici. Et si, dans une action intentée par un particulier à l'administration, des questions préjudicielles de propriété ou de servitude sont soulevées, le tribunal administratif saisi

doit surseoir à statuer jusqu'au moment où l'autorité judiciaire les a résolues (1). Bien entendu, il faut que ces questions préjudicielles soient soulevées entre parties, sans quoi le Conseil de préfecture n'a pas à renvoyer aux tribunaux judiciaires l'examen d'une question de propriété non contestée (2).

III. — *Dans quelles conditions le Conseil de préfecture est-il compétent pour connaître des dommages causés par les travaux publics?*

Deux conditions sont exigées en général (3) pour que le Conseil de préfecture soit compétent :

1° Il faut que le dommage constitue une atteinte ordinaire à la propriété privée et non une expropriation.

2° Il faut que ce dommage se rattache à l'exécution du travail public.

Nous allons étudier chacune de ces deux conditions en essayant surtout de mettre en lumière les diverses questions qui ont donné lieu et donnent encore lieu à de nombreuses discussions ; ces diverses questions nous les avons déjà entrevues dans le

---

(1) Cons. Et., 22 janvier 1903. S. 1905-3-106.

(2) Cons. Et., 11 mai 1883. Chamboredon.

(3) Revue générale d'administration, juillet 1905, p. 304 et suiv. Albert Roux. « De la compétence en matière de dommages causés par l'exécution des travaux publics. »

chapitre premier de cette deuxième partie; il est temps de les résoudre.

a) Et d'abord pour que le Conseil de préfecture soit compétent, il faut qu'il s'agisse d'un simple dommage.

Nous avons dit que le critérium qui permet de distinguer le dommage de l'expropriation était celui-ci: dans l'expropriation, il y a perte du propriétaire, et, comme contre-partie, acquisition de l'administration; dans le dommage, il n'y a aucune contre-partie à la perte subie par le propriétaire. Et peu importe que le dommage soit permanent ou temporaire.

Or, l'article 4, § 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII porte que le Conseil de préfecture est compétent pour statuer sur les « torts et dommages » résultant du fait de l'exécution d'un travail public. De plus, la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique attribue compétence aux tribunaux civils pour la connaissance des dommages résultant d'une expropriation.

En comparant ces deux textes et les résultats dommageables, soit à la suite d'expropriation, soit à la suite d'exécution de travaux, lorsque ces dommages sont permanents, on s'est demandé s'il ne fallait considérer ceux-ci comme une expropriation partielle parce qu'ils enlevaient pour toujours une partie de sa valeur à la propriété. Jusqu'en 1850,

l'autorité judiciaire en a ainsi décidé (1). Mais déjà, vers 1845, les décisions du Conseil d'Etat sont contradictoires. Puis, après 1846, le tribunal supérieur administratif prend position définitivement contre la théorie des tribunaux ordinaires et dit qu'il ne suffit pas, pour qu'il y ait expropriation, que le propriétaire fasse une perte, mais il faut, en outre, que l'administration acquière la chose perdue par le propriétaire. Et le Tribunal des conflits, dans son arrêt du 29 mars 1850 (2), et la Cour de cassation, dans son arrêt du 29 mars 1852, ont consacré, avec raison, cette doctrine (3).

« Il ne saurait y avoir expropriation, dit Laferrière (4), là où il n'y a ni translation de propriété, ni même dépossession de tout ou partie du fonds, mais seulement diminution de ses avantages et de sa valeur. En outre, on ne doit pas oublier que, jusqu'en 1810, notre législation avait si complètement attribué à la juridiction administrative toutes les questions relatives aux travaux publics, que l'expropriation elle-même n'en était pas exceptée. La loi du 8 mars 1810 est la première qui a détaché du contentieux des travaux publics le règlement des indemnités d'expropriation pour le soumettre à

---

(1) Cass., 20 avril 1838, commune des Moulins. S., 1838-1-456. — 23 avril 1838, préfet de l'Oise S., 1838-1-454.

(2) S. 1850-2-429.

(3) S. 1852-1-410.

(4) Juridiction administrative, tome II, p. 160.

l'autorité judiciaire. La compétence judiciaire n'ayant été instituée que pour les cas d'expropriation, c'est-à-dire de translation forcée d'une propriété à l'administration, la juridiction administrative est restée de plein droit compétente sur tout dommage ou dépréciation qui n'a pas ce caractère.»

Telles sont les raisons historiques de cette jurisprudence.

Malgré ces décisions, une difficulté subsiste au cas où le dommage permanent est tel qu'il équivaut à une véritable dépossession. Au cas de dépossession, le tribunal administratif est-il compétent? La Cour de cassation affirmait la compétence des tribunaux judiciaires. Le Conseil d'Etat distinguait si la dépossession profitait ou non à l'administration. Si elle en profite, il y a expropriation indirecte et l'autorité judiciaire sera compétente. Si elle n'en profite pas, si les eaux détruisent, par exemple, une propriété, à suite de travaux faits dans une rivière, le dommage causé est de la compétence du Conseil de préfecture. Le Tribunal des conflits, dans un arrêt du 11 janvier 1873, a sanctionné la doctrine du Conseil d'Etat.

M. Roux, dans la *Revue générale d'administration*, opte pour la compétence du Conseil de préfecture, même dans le cas de dépossession. Il donne de son opinion d'excellentes raisons.

La loi du 3 mai 1841 est une dérogation au principe de la séparation des pouvoirs, donc elle doit être interprétée restrictivement. Or, elle n'attribue

compétence à l'autorité judiciaire que lorsque les formalités qu'elle prescrit ont été observées.

La loi de pluviôse an VIII est conçue en des termes généraux, ajoute-t-il, et ne porte aucune trace de la distinction admise par la jurisprudence.

Ces raisons sont très justes, mais M. Roux oublie le principe qui a dévolu à l'autorité judiciaire la connaissance des questions de propriété. Et c'est en vertu de ce principe que la jurisprudence a fait la distinction très judicieuse qu'il lui reproche.

De nombreux exemples pratiques pourraient être donnés où souvent la question se pose de savoir si le préjudice subi par la propriété est tel qu'il puisse être considéré comme une expropriation ou comme un simple dommage.

L'exemple classique de la maison qui, par suite de la construction d'un pont sur la Penfeld, à Brest, a été dérasée d'un étage pour permettre la manœuvre du tablier de ce pont tournant, pose parfaitement la question. Nous la résoudrons d'après les principes établis en disant que c'est là un dommage seulement de la compétence du Conseil de préfecture et qu'il n'y a pas expropriation, puisque l'administration ne profite de rien dans le dérasement de cette maison.

Par contre, nous dirons que le détournement d'une source dont l'eau profite à l'administration est une expropriation dont la connaissance doit échapper aux tribunaux administratifs.

Pour l'élargissement d'un cours d'eau, la loi du

8 avril 1898, dans ses articles 6 et 21, a tranché la question. Si le terrain dans lequel le lit nouveau du cours d'eau passe est excepté de la servitude de passage, il faut recourir à l'expropriation. S'il doit cette servitude, une simple indemnité doit être accordée pour dommage.

Nous résoudrons, d'après les mêmes principes, les difficultés relatives aux « *investisons* ». Deux concessionnaires de mines, l'une d'argent, l'autre de fer, par exemple, sont voisins : les deux concessions se touchent et l'on défend au concessionnaire de la mine de fer (le plus ancien) de faire des galeries à une certaine distance de celles de la concession d'argent. Y a-t-il dans cette défense un simple dommage ou une expropriation ? Nous répondrons que c'est un simple dommage de la compétence du Conseil de préfecture, puisque cette défense ne bénéficie en aucune façon à l'administration ou au concessionnaire voisin ; c'est une simple gêne pour le concessionnaire de la mine de fer.

b) Nous avons dit que le Conseil de préfecture était compétent à condition que le dommage se rattache à l'exécution du travail public.

Quand il s'agit d'un dommage d'exécution, la compétence du Conseil de préfecture ne fait pas de doute. Il suffit que le dommage soit la conséquence directe et non pas éloignée de l'exécution du travail lui-même ; et peu importe que le dommage

se produise pendant l'exécution ou après la fin des travaux (1).

Deux arrêts du Tribunal des conflits du 22 avril 1880 (2) ont parfaitement mis en lumière cette idée. « L'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, dit le dernier de ces arrêts, s'applique sans distinction à tous les dommages résultant de l'exécution des travaux publics et la compétence administrative, qui n'est pas limitée au cas où ce dommage se manifeste pendant leur exécution, subsiste lorsque il se produit après leur achèvement. »

Mais si la compétence du Conseil de préfecture ne fait pas de doute lorsqu'il s'agit, ainsi que nous venons de le voir, d'un dommage d'exécution, conséquence directe et non pas éloignée du travail public lui-même, on critique beaucoup la jurisprudence qui admet la compétence du Conseil de préfecture lorsqu'il s'agit de conséquences éloignées de l'exécution du travail public, telles que le refus d'alignement nécessaire pour construire, le dommage d'exploitation et le dommage de défaut d'entretien (3).

Nous avons déjà vu que la jurisprudence consi-

---

(1) Aucoc II, n° 745. — Cass civ., 2 janvier 1912. D. 1912-1-213.

(2) S. 84-3-25.

(3) Nous avons déjà annoncé l'étude de ces questions en étudiant les caractères des dommages donnant droit à indemnité.

dérail comme se rattachant à l'exécution d'un travail public le dommage provenant pour un particulier du refus opposé par l'administration de lui délivrer un alignement, lorsque ce refus était motivé par le désir de rendre moins coûteuse ou plus facile l'exécution d'un travail projeté (1).

Un arrêt du Conseil d'Etat, du 11 juillet 1879 (2), a donné à la loi du 28 pluviôse an VIII une extension que M. Roux qualifie, avec juste raison, d'excessive. « Considérant, dit le Conseil d'Etat, que le demandeur est propriétaire, à Alger, d'un terrain non bâti, situé rue Constantine, et dont une partie devra être expropriée pour l'ouverture de la rue Bugeaud prolongée....; que le dommage allégué par le demandeur provient de ce que l'administration, *en vue de ménager les intérêts pécuniaires de la ville dans l'exécution des travaux de prolongement*

---

(1) Sanlaville. Dommages résultant des travaux publics. Revue générale d'administration (janvier 1906, p. 14 et 15). — Roux. Compétence en matière de dommages causés par l'exécution d'un travail public. Revue générale d'administration (juillet 1905, p. 307 et suiv.). — Laferrière, II, p. 164 et 165.

(2) 11 juillet 1879, ville d'Alger. (S. 1881-3-9). — Voir aussi 28 janvier 1881. Sarlandier. Recueil 1881, p. 112. — 1<sup>er</sup> mars 1895, Recueil, p. 203. — 3 août 1900. Recueil, p. 535. — Cons., Et., 18 mars 1868, Labule, 26 mars 1869-18 juillet 1873, Lemarie. — Cour Bordeaux, 3 mars 1909. Revue générale d'administration, décembre 1909, p. 457. — Trib. conflits, 14 janvier 1911. D. 1913-3-5

*de la rue Bugeaud*, avait refusé de lui délivrer l'alignement qui lui était nécessaire pour bâtir sur son terrain; qu'ainsi la demande d'indemnité rentrerait dans celles sur lesquelles il appartient au Conseil de préfecture de statuer... » Il est cependant assez difficile d'admettre que l'on puisse rattacher à l'exécution d'un travail public qui n'a pas eu lieu encore, qui, peut-être, ne se réalisera jamais, le dommage causé pour refus d'alignement. Par ailleurs, on ne peut certainement pas donner compétence à l'autorité judiciaire pour connaître d'un pareil litige, puisqu'il s'agit d'une atteinte portée à la propriété privée par un acte de puissance publique. Or, en l'absence d'un texte formel, le juge administratif de droit commun étant le Conseil d'Etat, c'est devant le Conseil d'Etat et non pas devant le Conseil de préfecture qu'il faudrait porter la demande en indemnité formée par le propriétaire victime d'un refus d'alignement. C'est en ce sens qu'un arrêt du Tribunal des conflits s'est prononcé dans un arrêt du 24 décembre 1904 (1).

C'est donc à la juridiction administrative qu'il reviendrait de rechercher si un dommage est la conséquence directe d'un travail public. Toutefois nous savons que si cette relativité n'existe pas, si le dommage résulte de voies de fait d'ouvriers ou d'agents ayant agi sans ordre régulier de l'admi-

---

(1) Revue générale d'administration, p. 324, juillet 1905.

nistration, l'autorité judiciaire est compétente (1).

Nous retrouvons les mêmes difficultés et les mêmes discussions quand nous nous trouvons en présence d'un dommage causé par le défaut d'entretien d'un ouvrage. Et nous arrivons à la même solution que pour le refus d'alignement.

La jurisprudence est ici très changeante: tantôt elle admet la compétence administrative du Conseil de préfecture, tantôt elle admet la compétence judiciaire (2).

Comment admettre la compétence du Conseil de préfecture, tribunal d'exception à qui la loi du 28 pluviôse an VIII attribue compétence pour les dommages causés par l'exécution des travaux publics lorsque l'on se trouve en présence d'un dommage causé par le défaut d'entretien qui est un fait bien distinct de l'exécution d'un travail public? On ne peut étendre ainsi la compétence d'un tribunal d'exception (3).

Comment aussi admettre la compétence judi-

---

(1) Cons. Et., 22 janvier 1857. Recueil, p. 60. — 29 décembre 1858. Recueil, p. 772. — Cons. Et., 16 décembre 1910. D. 1912-3-139. — Cons. Et., 2 mai 1911 et 17 janvier 1912. D. 1913-3-88.

(2) P. le Conseil de préfecture : Conflits, 22 avril 1882, Martin. Recueil, p. 384. — 15 mai 1897. Recueil, p. 381. — 13 janvier 1899. Recueil, p. 25. — Pour la compétence judiciaire : Cour de Montpellier, 31 mars 1879. D. 1880 2-44. — Cons. Et., 12 janvier 1870. Recueil, p. 18.

(3) Brémond, à son cours.

ciaire puisqu'il n'est pas douteux que l'administration est actionnée en tant que puissance publique? « Le soin d'entretenir les travaux d'utilité publique incombe, dit M. Gautier, professeur à la Faculté de droit d'Aix (1), aux administrateurs en tant que représentants des intérêts généraux à la sauvegarde desquels ils sont préposés; apprécier s'il y a faute ou négligence de leur part, c'est examiner, en définitive, quelle est l'étendue des devoirs et obligations administratives qui leur incombent et l'autorité judiciaire ne saurait être saisie de cet examen. »

Puisque le Conseil de préfecture et les tribunaux civils ne sont pas compétents, il faudra, dans les dommages causés par le défaut d'entretien, admettre, comme pour les dommages causés pour refus d'alignement, la compétence du juge ordinaire administratif, le Conseil d'Etat.

Il nous reste maintenant à étudier si les dommages résultant de l'exploitation des ouvrages publics rentrent dans la compétence du Conseil de préfecture.

La jurisprudence répond affirmativement, car elle rattache aussi les dommages d'exploitation au mode de construction des ouvrages publics.

C'est au sujet des dommages causés par la fumée des locomotives circulant sur les voies ferrées que

---

(1) Cité par M. Roux. *Op. cit.*, p. 312.

le Tribunal des conflits et le Conseil d'Etat ont eu à se prononcer (1).

« Considérant, porte l'arrêt du Conseil d'Etat du 6 mai 1887, qu'à raison des conditions particulières dans lesquelles se trouvent établis le tunnel de Beaubrun et sa rampe d'accès en tranchée le long de la rue de Tardy à Saint-Etienne, les locomotives, circulant dans ledit tunnel et dans ladite tranchée, dégagent une quantité anormale de fumée qui se répand dans les maisons... appartenant aux sieurs Ferréol et autres; que si, de ce chef, les conditions d'habitation ordinaires desdites maisons n'ont pas été modifiées, il résulte de l'instruction... que cette fumée apporte une gêne notable à la fabrication des velours et rubans de couleurs claires qui se pratique dans les ateliers situés dans les maisons précitées; que les établissements des sieurs Ferréol et autres ont subi, à raison de ces faits, une dépréciation tant de valeur locative que de valeur vénale, et qu'il en sera fait une juste appréciation en fixant les indemnités auxquelles les sieurs Ferréol et autres ont droit aux sommes respectives de, etc... »

« Considérant, lit-on dans un arrêt du Tribunal

---

(1) Cons. Etat, 6 mai 1887. Recueil, p. 372. — 7 mai 1897. Recueil, p. 363. — 8 décembre 1899. Recueil, p. 728. — 11 juillet 1902. Recueil, p. 540. — 4 février 1910. D. 1912-3-41. — 29 avril 1910. D. 1913-5-32.

des conflits du 26 juillet 1894 (1), que la demande portée par Stractman devant le Tribunal de Belfort contre la Compagnie de l'Est tendait à l'allocation de 30.000 francs de dommages-intérêts, *à raison du dommage causé à ses propriétés par la fumée des locomotives manœuvrant aux abords de la gare de Belfort*; considérant que le dommage dont s'agit se rattache *nécessairement* au fait de travaux exécutés depuis 1875 par ladite Compagnie pour la rectification de deux routes nationales dans la traverse du faubourg de France à Belfort et pour la création de deux voies supplémentaires avec croisement et demi-lune destinées aux manœuvres des locomotives; que, dès lors, ledit dommage est la conséquence non d'un fait particulier d'exploitation, *mais de l'établissement même du chemin de fer et des conditions dans lesquelles il a été construit*, d'où il suit qu'il n'appartient qu'au Conseil de préfecture de statuer... »

Et, en effet, la jurisprudence a raison, car il est impossible de ne pas concevoir le fait de la fumée des machines en dehors de la voie ferrée, travail public. Toutefois, c'est une conséquence assez éloignée de son exécution et on pourrait penser, au contraire, que ce serait plutôt l'autorité judiciaire qui serait compétente pour statuer sur le dommage

---

(1) Trib. conflits. 26 juillet 1894. Stractman. Recueil 1894, p. 530.

d'exploitation (1). La Compagnie, en effet, quand elle exploite, n'agit pas en tant qu'entrepreneur de travaux publics, mais en tant que concessionnaire de chemin de fer; et l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII donne compétence au Conseil de préfecture pour connaître seulement « des torts et dommages procédant du fait des entrepreneurs de travaux publics ».

Mais nous concluons de préférence, avec Laferrière (2), que la jurisprudence... « a admis que ces dommages sont réellement causés par l'ouvrage public: non par l'ouvrage brut et inerte, mais l'ouvrage en activité, fonctionnant conformément à sa destination et aux conditions essentielles de la concession. En effet, la compagnie n'est pas libre de faire ou non circuler les trains; elle a l'obligation, sous peine de séquestre ou de déchéance, de donner à la voie ferrée la vie et le mouvement qu'elle comporte, et de le faire dans les conditions imposées ou approuvées par le ministre des Travaux publics.. On doit, au contraire, reconnaître le caractère d'actes d'exploitation relevant de la compétence judiciaire... à toutes les opérations qui ne concernent pas l'usage direct de la voie ferrée. »

Ainsi donc le Conseil de préfecture sera compétent quand il s'agira de simple dommage et que ce

---

(1) *Sic* Brémond, à son cours.

(2) *Op. cit.*, tome II, p. 162.

dommage se rattachera à l'exécution d'un travail public.

Trois arrêts du Tribunal des conflits de 1908 (1) ont poussé très loin les conséquences de cette doctrine et ont décidé que « lorsque l'accident pourra être rattaché à la faute de service plutôt qu'à la seule présence de l'ouvrage public, le *Conseil d'Etat sera compétent en premier ressort* et non pas le Conseil de préfecture, parce que ce ne sera plus une affaire de travaux publics » (2). Ces fautes de service que nous n'avons encore pas étudiées engagent la responsabilité de l'administration quelquefois lorsqu'il s'agit d'*accidents* causés aux propriétés (nous l'avons dit déjà en étudiant la base juridique de la responsabilité pour accidents aux propriétés); elles servent toujours de base à la responsabilité pour accidents aux personnes. Nous les retrouverons dans la troisième partie de cette thèse en étudiant ces derniers.

Toutefois, il faut bien reconnaître la compétence judiciaire pour les dommages d'exploitation du concessionnaire; nous verrons cette question en étudiant les dommages causés aux personnes.

---

(1) Conflits, 29 février 1908, Feutry; — 11 avril 1908, de Fonscolombe; — 29 mai 1908, Joullié. S. 1909-3-43 et la note de M. Hauriou.

(2) Hauriou. Précis, p. 780, 8<sup>e</sup> édition.

#### IV. — Règles de procédure

Nous renverrons pour cette question à la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure devant les Conseils de préfecture et nous ne mentionnerons ici que l'art. 24 de cette loi qui, au cas d'urgence, a créé une sorte de référé devant le président du Conseil de préfecture pour la constatation du dommage.

L'article 24 de cette loi porte, en effet, que, « en cas d'urgence, le président du Conseil de préfecture peut, sur la demande des parties, désigner un expert pour *constater* des faits qui seraient de nature à motiver une réclamation devant ce Conseil. Avis en est immédiatement donné au défendeur éventuel ». Ce n'est donc qu'un simple constat qu'ordonne le président du Conseil de préfecture et non pas une expertise.

Cette expertise n'est faite qu'après la demande en indemnité. D'ailleurs, c'est cette expertise qui est la cheville ouvrière pour ainsi dire de l'action en dommage.

De plus, le défendeur n'est prévenu qu'après cette sorte de référé; il n'y a pas d'opposition possible. Mais les arrêtés rendus de la sorte peuvent être susceptibles d'un recours au Conseil d'Etat et être annulés.

Ce constat ne ressemble, comme l'on voit, en rien à la procédure du référé en matière civile, organisée par les articles 806 et suivants du Code de

procédure civile. C'étaient cependant ces articles que l'on voulait appliquer avant la loi de 1889, par suite du silence de la loi du 16 septembre 1807 (1).

#### APPENDICE

##### *Fixation de l'indemnité accordée au propriétaire Plus-value*

L'expertise une fois faite, le Conseil de préfecture ou le Conseil d'Etat détermine le chiffre de l'indemnité à accorder au propriétaire victime du dommage. C'est le préjudice subi qui est le point de départ de cette fixation : c'est donc une question de fait sur laquelle il est inutile d'insister, il faut tenir compte du « *damnum emergens* » et du « *lucrum cessans* ».

Il est bon toutefois de faire remarquer que l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807, relative au desséchement des marais, et les articles 51 et 52 de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique sont applicables. Le juge devra donc tenir compte, en allouant l'indemnité, de la plus-value accordée du fait de l'ouvrage public ou de celle donnée volontairement par le propriétaire à son immeuble en vue d'obtenir une indemnité

---

(1) Aucoc, tome II, n° 734, p. 290.

plus forte (1). Ce sera donc une sorte de compensation que le juge devra établir entre le montant de

---

(1) Loi du 16 septembre 1807. Art. 30 : « Lorsque, par suite des travaux déjà énoncés par la présente loi, lorsque, par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais, ou par tous autres travaux publics généraux, départementaux ou communaux, ordonnés ou approuvés par le gouvernement, des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis; le tout sera réglé par estimation dans les formes déjà établies par la présente loi, jugé et homologué par la commission qui aura été nommée à cet effet. »

Cet article est la contre-partie de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. L'intérêt particulier ne doit pas être sacrifié à l'intérêt général ; à leur tour, les travaux effectués dans l'intérêt général doivent pouvoir réclamer une sorte d'indemnité contrainte et forcée à ceux qui ont bénéficié plus que les autres de ces travaux.

Loi du 3 mai 1841. Art. 51 : « Si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale au restant de la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité. » — Art. 52 : « Les constructions, plantations et améliorations ne donneront lieu à aucune indemnité, lorsque, à raison de l'époque où elles auront été faites ou de toutes autres circonstances dont l'appréciation lui est abandonnée, le jury acquiert la conviction qu'elles ont été faites en vue d'obtenir une indemnité plus élevée. » Ce dernier article est à son tour la contre-partie

l'indemnité réelle due à cause du dommage et le montant de la plus-value donnée à l'immeuble.

---

du droit à dommage accordé au propriétaire victime d'un refus d'alignement, sous prétexte que des travaux publics seront exécutés sur sa propriété.

---



## TROISIÈME PARTIE

### DES DOMMAGES CAUSÉS AUX PERSONNES PAR LES TRAVAUX PUBLICS

A côté des dommages causés par les travaux publics aux propriétés, doivent se placer ceux qui ont pour sujet passif les personnes. Les ouvriers sur les chantiers de travaux publics, les tiers, passant le long d'un ouvrage public, peuvent être victimes de nombreux accidents.

Nous n'avons pas besoin de revenir sur ce qui a déjà été dit sur la notion de travail public, ni de nous étendre longuement sur la nature des dommages. Cependant une différence avec les dommages causés aux propriétés saute aux yeux, c'est que les dommages causés aux personnes sont d'une nature tout autre; ils ne sont jamais causés par la présence inévitable de l'ouvrage public et auraient pu être aussi bien occasionnés par un ouvrage privé, par une maison particulière. Ce sont des accidents causés par la construction de l'ouvrage, par défaut d'entretien, par sa manœuvre, etc., et

l'administration devra indemniser la victime ou ses ayants droit.

Du moment qu'ils ne peuvent être comparés par leur nature aux dommages causés aux propriétés, nous devons nous demander d'abord si le fondement de la responsabilité de l'Etat est celui que nous avons donné au chapitre II de la première partie, et ensuite si c'est le Conseil de préfecture ou le Conseil d'Etat, ou la juridiction ordinaire qui aura à connaître de l'action en indemnité intentée par la victime ou ses héritiers.

Done, c'est à la fois une question de responsabilité et une question de compétence que nous avons à envisager. Ces deux questions feront l'objet des deux chapitres suivants.

---

## CHAPITRE PREMIER

### FONDEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT DANS LES DOMMAGES CAUSÉS AUX PERSONNES PAR LES TRAVAUX PUBLICS.

Nous avons dit que les accidents pouvaient être causés aux ouvriers travaillant dans le chantier et à des tiers, c'est-à-dire à des passants; envisageons chacune de ces deux hypothèses.

#### A. — *Accidents survenus aux ouvriers*

La loi du 9 avril 1898, sur les accidents du travail, est applicable, puisque son article premier pose, en principe, que « tout accident survenu par le fait du travail ou à l'occasion du travail, aux ouvriers et employés occupés dans l'industrie du bâtiment, les usines, manufactures, chantiers, etc., donne droit, au profit de la victime ou de ses représentants, à une indemnité à la charge du chef de l'entreprise, à la condition que l'interruption de travail ait duré plus de quatre jours ».

Donc, pour les ouvriers, pas de difficultés et peu importe la cause de l'accident, l'Etat, le conces-

sionnaire, l'entrepreneur sont responsables des accidents survenus à leurs ouvriers comme un simple particulier; c'est « un risque professionnel ».

Nous n'insistons pas davantage sur ce point, et pour en finir avec les accidents aux ouvriers, nous dirons que la loi du 9 avril 1898 est applicable dans toutes ses conséquences et que ce sont les tribunaux ordinaires qui connaissent de ces accidents dans les rapports de l'ouvrier blessé avec son patron (concessionnaire, entrepreneur ou administration), à moins qu'il ne s'agisse d'une demande dirigée par l'ouvrier contre l'auteur responsable de l'accident (art. 7 de la loi du 9 avril 1898), auquel cas s'appliqueront toutes les règles que nous allons établir (1).

#### B. — *Accidents survenus aux tiers*

Comme pour les dommages causés aux propriétés, nous sommes obligé, pour connaître d'abord la doctrine qui a étudié la base de la responsabilité des dommages causés aux personnes, de voir tout ce qui a été dit sur la responsabilité de l'Etat puissance publique. Nous n'y reviendrons pas et nous chercherons surtout dans la doctrine les monographies qui ont traité notre sujet. D'ailleurs, depuis 1908, la doctrine n'a eu qu'à suivre les traces de

---

(1) Cons. Et., 23 juin 1911. D. 1913-3-415.

la jurisprudence (1) et décider avec elle que c'était sur une faute de service que reposait, en général, la responsabilité pour accidents causés aux tiers.

Examinons l'exactitude de cette théorie.

Un premier fait est certain, c'est que l'intérêt du service public justifie les atteintes aux propriétés, mais non les accidents de personnes qui constituent, au contraire, un manquement à la bonne gestion de ce service.

Cette distinction entre les dommages causés aux propriétés et ceux causés aux personnes n'est formulée dans aucun arrêt de jurisprudence. Celle-ci ne s'explique jamais sur la responsabilité mise en jeu par les travaux publics, et comme on peut le remarquer, ce qui frappe, en ouvrant tous les recueils de jurisprudence, c'est l'extrême brièveté des considérants de ces arrêts. Pas de principes nettement posés, mais des solutions motivées très succinctement.

Déjà Aucoc avait remarqué que ces arrêts mentionnaient toujours le « défaut de précautions de l'administration » lorsqu'il s'agissait de dommages aux personnes. Et, certes, ce ne sont pas les arrêts qui manquent en cette matière.

---

(1) Tribunal des conflits de 1908 déjà cité. Sirey, 1909-3-49. — Hauriou. Précis. 8<sup>e</sup> édition, p. 780 et 494 et suivantes. — Rouast André. Du fondement de la responsabilité des dommages causés aux personnes par les travaux publics. Thèse Lyon, 1910.

Nous étudierons les derniers arrêts de la jurisprudence (1).

La demande d'indemnité, formée par la mère d'un soldat, tué par un moellon de démolition jeté par un maçon dans la cour d'une caserne, se rattache à l'exécution d'un travail public alors même qu'elle est fondée sur *une faute imputée au service public*, à raison d'un ordre qui aurait été donné par un officier (2).

Le propriétaire d'une automobile, tombée dans une tranchée creusée dans un chemin vicinal et qui n'avait pas été éclairée, a droit à une indemnité à raison de la faute commise par l'administration (3).

De même, lorsqu'un ouvrier, employé par un entrepreneur à la réfection de la toiture d'un bâtiment appartenant à l'Etat, a fait une chute par suite de la rupture d'un *chevron* en mauvais état, sans qu'aucune faute, ni imprudence puisse être reprochée à l'entrepreneur, l'accident doit être at-

---

(1) Nous n'étudions pas la jurisprudence antérieure, déjà mise à jour dans des monographies dans le genre de la nôtre : Madelaine. Thèse Caen, 1908 ; Rouast. Thèse Lyon, 1910. — Confert. Répertoire Becquet, 1908, etc.

(2) Conseil d'Etat, 8 mai 1908. D. 1909-3-117. — Voir aussi Cons. Et., 22 mai 1908. D. 1910-3-9 ; — 8 mai 1908. D. 1910-3-6.

(3) Cons. Et., 17 juillet 1908. D. 1910-3-45. — Confert. Cons. Etat, 29 mai 1908. D. 1910-3-13. — Cons. Et., 25 février 1910. D. 1912-3-15.

tribué à un défaut d'entretien de l'immeuble imputable à l'Etat et, dès lors, c'est l'Etat qui est responsable des conséquences de cet accident (1).

L'Etat est responsable d'un accident ayant pour cause l'insuffisance de l'éclairage de cordons de pierre destinés à l'entretien d'une route nationale (2).

Nous ne multiplierons pas davantage les exemples, mais nous constaterons que c'est toujours une idée de faute, un défaut de précaution de l'administration qui est toujours à la base de la condamnation prononcée par les tribunaux. Or, cette idée de faute n'est pas toujours, comme le prétend Madelaine (3), à la base de la responsabilité quand il s'agit de dommages causés aux propriétés; nous avons eu l'occasion de le dire et de le démontrer, nous n'y reviendrons pas. Et, non seulement l'élément fautif n'existe pas dans la plupart des cas, mais encore le dommage causé aux propriétés est considéré comme licite.

---

(1) Cons. Et., 30 avril 1909. D. 1911-3-2. — Voir aussi Cons. Et., 28 février 1908 et 22 mai 1908. D. 1911-5-24. — 23 juin 1911. D. 1913-3-115.

(2) Cons. Et., 6 juillet 1910. D. 1912-3-100. — Cons. Et., 3 août 1904. D. 1906-3-51. — 7 août 1906. D. 1908-3-39. — 14 janvier 1910. D. 1911-3-124. — Cons. Et., 12 mai 1911. D. 1913-3-79. — Lyon, 11 mars 1911. D. 1914-5-18.

(3) Thèse précitée, p. 116 et suiv.

De plus, il y a une autre différence qui sépare les dommages aux personnes des dommages aux propriétés : c'est la notion d'imprudence qui peut exister seulement dans les premiers, jamais dans les seconds. Un propriétaire, dont l'immeuble a eu à subir un dommage quelconque du fait d'un travail public, ne peut se voir opposer un fait d'imprudence quelconque ; tandis qu'un passant qui est victime d'un accident, peut commettre une imprudence. « L'imprudence suppose toujours que l'accident peut être rapporté également aux deux parties en cause ; chacune a agi, et ce sont les conséquences de ces deux actes qui constituent l'accident. » (1)

C'est cette différence entre les deux sortes de dommages que n'ont pas vue beaucoup d'auteurs qui, étudiant plutôt la question de compétence, dans les dommages causés par les travaux publics, ont essayé, en unifiant la compétence, d'unifier aussi la base de la responsabilité.

Toutefois, certains dommages causés aux personnes n'ont pas ce caractère accidentel et semblent causés sans faute : c'est le cas du paludisme. Comme le fait observer Rouast, on ne peut en tirer objection, « car le dommage n'atteint les personnes que par l'intermédiaire des propriétés ». Cette observation spécieuse est très juste.

---

(1) Rouast. Thèse citée, p. 76.

Une commune est responsable du préjudice résultant d'un décès qui a été la suite d'une intoxication paludéenne résultant du mauvais écoulement des eaux, causé par ses travaux. Cette solution résulte implicite d'un arrêt du Conseil d'Etat du 20 décembre 1911 (1), mais les arrêts plus anciens nous donnent des solutions identiques (2). « Le seul dommage direct qui résulte des travaux n'est pas un dommage aux personnes, c'est un dommage à leur propriété, à leur habitation, qu'ils ont rendue insalubre. »

Que penser de cette distinction faite par la jurisprudence? Nous dirons tout simplement qu'elle est conforme à l'idée que nous avons émise sur la notion de travail public, à savoir: que le travail public est exécuté en vue d'assurer le fonctionnement d'un service public. Et ce fonctionnement devant être le meilleur possible, il peut créer, dans une certaine mesure, des dommages aux propriétés, à charge par la société d'indemniser celui dont l'intérêt particulier a été lésé. Mais si ce fonctionnement blesse ou tue une personne, on ne peut certes pas dire qu'il est le meilleur possible et alors quelqu'un est inévitablement en faute. C'est une

---

(1) D. 1914-3-2

(2) Cons. Et., 29 mars 1855. Lebon, p. 258. — 4 avril 1861. Lebon, p. 249. — 8 août 1899. Lebon, p. 607. — 7 août 1903. Lebon, p. 657. — 1<sup>er</sup> juin 1906. Lebon, p. 526.

faute que l'administration aura dû commettre dans *la gestion d'un service public*.

C'est, en effet, pour « manque de précautions », que les divers arrêts du Conseil d'Etat prononcent une indemnité à la charge de l'administration au profit de la victime d'un accident. D'ailleurs, dans un arrêt du 10 mai 1907, le Conseil d'Etat le dit en propre termes (1) : « Considérant que, dans le cas où il serait établi que *l'intérêt de la sécurité publique* exigeait la construction d'un *ouvrage destiné à garantir la sûreté de la circulation* sur le chemin vicinal de grande communication n° 30, à l'endroit où s'est produit l'accident dont le sieur Malleville a été victime, dans la traversée du bourg de Trémolat, *le défaut d'exécution de cet ouvrage serait de nature à engager la responsabilité de l'administration*; que, dès lors, c'est à bon droit que des experts ont reçu mission de faire connaître leur avis sur la *faute reprochée au service public vicinal...* » C'est donc sur l'obligation de sécurité publique que la responsabilité de l'administration est basée et si cette obligation n'est pas remplie, elle a commis une faute; d'où droit à indemnité pour la victime.

Mais, avant de savoir si cette idée est juste, voyons, en deux mots, les conditions de la responsabilité de l'Etat et sur quoi repose-t-elle en définitive?

---

(2) S. 1908-3-121.

De toute évidence, il faut, pour que le dommage donne lieu à indemnité, qu'il ait causé un préjudice et que ce préjudice ait un rapport de cause à effet entre l'ouvrage public et le dommage, et la victime devra en rapporter la preuve (1). Ce sont les mêmes conditions qui sont exigées ici et qui l'étaient aussi quand nous avons étudié les dommages causés aux propriétés. Nous n'y reviendrons donc pas.

En tout cas, nous dirons avec MM. Hauriou (2) et Rouast (3), que le dommage causé aux personnes par le travail public a pour fondement *la faute de service*.

L'arrêt du Conseil d'Etat du 10 mai 1907, que nous avons cité plus haut, concerne sans doute les travaux de voirie seulement. L'administration ne peut provoquer des dommages aux personnes comme elle les provoque pour les propriétés; au

---

(1) Cons. Et., 5 février 1904. Lebon., p. 94. « Considérant qu'il n'est pas établi par l'instruction que l'accident dont le jeune Pons a été victime, au cours des travaux de réparation d'un pont à bascule exécuté par la ville d'Alais, soit le résultat de l'exécution de ce travail public ou des conditions défectueuses dans lesquelles le travail aurait été effectué ; qu'il suit de là que c'est avec raison que le préfet du Gard a décidé qu'aucune responsabilité ne saurait incomber du fait de cet accident . . »

(2) Hauriou. Précis. 8<sup>e</sup> édition, pages 779, 786, 494 et suivantes.

(3) Rouast. Thèse Lyon, 1910, page 120.

contraire, elle doit prendre toutes les précautions utiles pour éviter les dommages aux personnes; elle est même « dans l'obligation d'accomplir, d'entreprendre ces travaux, lorsque la sécurité du public, usant du service en question, l'exigera. C'est ce que décide l'arrêt dont nous avons relaté les termes, et cela fort justement, d'après nous, parce qu'à la base des droits que l'administration possède pour la gestion du service de voirie, — droits qui sont beaucoup plus étendus que ceux d'un particulier, — il y a une obligation qui est d'autant plus impérieuse que l'administration a plus de droits par ailleurs, l'obligation d'assurer la sécurité des individus qui usent du service de voirie » (1). Et comme le constate avec raison le même auteur pour tous les autres services publics, pour d'autres genres de travaux, « le même raisonnement s'appliquera: que l'administration fasse tous les travaux qu'elle jugera nécessaires, pourvu qu'elle commence par assurer la sécurité de ceux qui useront du service » (2).

« Les accidents résultant des travaux publics, dit à son tour M. Hauriou, seront... *presque* toujours de la catégorie des fautes de service... et pour lesquels l'indemnité se fonde sur l'idée de faute. » (3) Ainsi, il peut arriver parfois que la

---

(1) Rouast. Thèse, p. 121.

(2) *Id.*

(3) Précis. 8<sup>e</sup> édition, p. 779.

faute de service ne soit pas la cause initiale de l'accident. Et nous avons dit, en effet, qu'il pouvait se faire que ce soit l'imprudence de la victime ou la faute personnelle d'un agent de l'administration. La théorie de la faute de service est donc limitée et il est des cas où la responsabilité de l'administration ne peut être mise en jeu.

Sur l'imprudence de la victime, nous n'aurons pas grand'chose à dire, si ce n'est que, lorsqu'elle sera prouvée, la responsabilité de l'administration en sera grandement atténuée, sinon complètement annihilée.

Quant aux fautes des agents de l'administration (et ceci peut s'appliquer aux dommages causés aux biens comme aux personnes), nous savons qu'il est de principe, en droit administratif (1), « que c'est l'Etat qui assume la responsabilité dont les fonctionnaires sont déchargés ». Toutefois l'agent reste responsable quand il a commis une *faute lourde*.

« La responsabilité de l'administration, dit M. Hauriou (2), est engagée par les *fautes légères* commises dans l'exécution des services publics, non seulement parce que l'agent qui a commis la faute, *n'étant pas sorti de sa fonction*, est resté un organe identifié avec l'organe collectif qui consti-

---

(1) *Sic.* Barthélemy, à son cours de doctorat.

(2) Précis, p. 498.

tue « le service », c'est-à-dire toute la branche de l'administration à laquelle il appartient, et que cet organe collectif, qui endosse la faute, est encore plus identifié avec la personne morale. »

Mais lorsqu'il y a faute lourde, si sous la faute paraît l'individu chargé du service avec toutes ses erreurs, toutes ses passions, l'Etat peut-il être déclaré responsable d'un dommage?

Nous n'avons pas évidemment la place ici de faire une théorie de la responsabilité des fonctionnaires — qui serait, d'ailleurs, hors de notre sujet, — mais, comme cette question est importante au point de vue de la compétence, nous résumerons ici la jurisprudence la plus récente (1).

La faute lourde consiste dans une erreur qui est une violation d'une loi pénale. Les tribunaux judiciaires sont compétents pour connaître des fautes personnelles des fonctionnaires publics, des agents de l'administration. Il y a faute personnelle lorsque la faute révèle une intention mauvaise (2), si les actes reprochés ont été accomplis sans ordre ou approbation d'un supérieur hiérarchique (auquel cas, d'ailleurs, l'acte n'a pas le caractère administratif) (3) et enfin si la faute est lourde. Il y a faute lourde, lorsque le fonctionnaire public s'est

---

(1) Barthélemy, à son cours.

(2) Trib. conflits, 4 décembre 1897 D. 99-1-93.

(3) Conflits, 15 avril 1908. Aff. Gérome. — Conflits, 15 avril 1902. D. 1903-3-93.

trompé grossièrement dans l'appréciation des faits de sa conduite fonctionnelle, lorsqu'il s'est trompé grossièrement sur l'étendue de ses pouvoirs légaux et, par conséquent, a commis des abus de pouvoirs, lorsqu'il a violé une loi pénale réprimant le fait reproché (1).

Donc lorsqu'il y aura faute personnelle ou faute lourde de la part de l'agent, ce ne sera plus le service public et, par conséquent, l'Etat qui sera responsable, mais bien l'agent lui-même.

Reste une dernière question à étudier : sur qui pèsera la responsabilité en cas de concession ou d'entreprise ? Nous répondrons comme nous l'avons déjà fait pour les dommages causés aux propriétés. L'Etat reste toujours responsable et la victime n'a à connaître que lui, sauf à l'administration d'appeler en cause ou l'entrepreneur ou le concessionnaire. Toutefois, au cas de concession, le concessionnaire seul peut être appelé à donner une indemnité ; cela importe peu pour le paiement, d'ailleurs, car si le concessionnaire est insolvable, c'est l'Etat qui est responsable.

Deux arrêts du Conseil d'Etat, des 28 février et 22 mai 1908, nous fixent, en effet, sur l'incidence de cette responsabilité (2).

L'indemnité due à un ouvrier employé par une

---

(1) Conflits, 15 février 1890. Aff. Vincent. — Conflits, 11 juillet 1892. Aff. Mohamed.

(2) Dalloz. 1911-5-24.

commune doit être mise pour partie à la charge de la commune à qui incombait la surveillance des chantiers et pour partie à la charge de l'entrepreneur de l'enlèvement des déblais, responsable du fait de son charretier qui n'a pas empêché la faussé manœuvre, cause de l'accident.

Les dommages résultant d'un incendie causé dans une forêt de chênes-lièges par les scories échappées d'un cylindre à vapeur employé à cylindrer une route, doivent être mis pour un cinquième à la charge de l'entrepreneur qui a eu le tort de faire exécuter le travail hors de la présence de l'équipe de terrassiers qui devait accompagner la machine, et pour les quatre cinquièmes à la charge de l'administration qui a autorisé l'exécution du cylindrage à vapeur pendant la saison chaude, sans avoir, au préalable, pris la précaution indispensable de faire débroussailler le fossé d'accotement de la route. L'incendie étant la conséquence de la nature même du travail et d'une faute commune de l'administration et de l'entrepreneur, la victime du dommage peut être autorisée à exiger de l'administration le paiement intégral de l'indemnité, sauf à celle-ci à exercer son recours contre l'entrepreneur pour la part mise à sa charge.

CONCLUSION. — La responsabilité pour dommages causés par les travaux publics aux personnes a pour base une idée de faute. Parfois cette faute

sera celle de l'administration qui est chargée du meilleur fonctionnement du service public, et on dira alors qu'il y a faute de service. D'autres fois, la faute sera tellement grossière que ce sera l'agent qui en sera responsable. C'est « une faute objective *sui generis* » (1) qui est le fondement de la responsabilité de l'administration pour les dommages causés aux personnes. Jamais on ne pourra appliquer à ces accidents le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques qui est, nous l'avons vu, la base de la responsabilité pour dommages causés aux propriétés.

---

(1) Rouast. Thèse, p. 150, n° 78.

---

## CHAPITRE II

### DU CONTENTIEUX EN MATIÈRE DE DOMMAGES CAUSÉS AUX PERSONNES

La dernière question, dont nous allons nous occuper, peut se poser ainsi: l'article 4 de la loi de pluviôse an VIII est-il applicable aux dommages causés aux personnes par les travaux publics.

Il y a eu, dans la jurisprudence, de longues hésitations, mais, actuellement, la réponse semble définitivement donnée par les arrêts du Tribunal des conflits de 1908 que nous avons eu déjà l'occasion de citer (1).

Un résumé historique de la jurisprudence s'impose ici (2).

*Avant 1860.* — Le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits assimilaient les dommages aux personnes aux dommages aux propriétés et appli-

---

(1) Sirey. 1908-3 97 et note de M. Hauriou et conclusions de M. le commissaire du Gouvernement Teissier.

(2) Laferrière, tome II, page 165 et suivantes.

quaient indifféremment l'article 4 de la loi de pluviôse an VIII, que l'action fût intentée par un ouvrier ou par un particulier, et qu'elle fût dirigée contre l'Etat, un concessionnaire ou un entrepreneur. Jusqu'en 1860, le Conseil d'Etat a déclaré le Conseil de préfecture compétent pour connaître d'une demande en indemnité formée contre l'Etat par un ouvrier devenu aveugle par suite de l'explosion d'une mine (1). De même, il était compétent pour statuer sur l'action en dommages-intérêts intentée à l'Etat par un voiturier à raison de la rupture d'un pont (2).

Le Tribunal des conflits allait encore plus loin et soumettait au Conseil de préfecture l'action dirigée contre l'administration comme civilement responsable du fait de ses agents (3), et la demande d'indemnité, formée à la fois contre un ingénieur dirigeant des travaux publics et contre l'Etat, comme civilement responsable du fait de cet ingénieur, par la veuve d'un entrepreneur, à raison de la mort de ce dernier, survenue dans un accident que la femme attribuait à l'imprudence ou au défaut de prévoyance de l'ingénieur de l'Etat, était renvoyée devant la juridiction administrative (4).

---

(1) Cons. Et., 9 décembre 1858, p. 702.

(2) Cons. Et., 27 août 1833, Questel, p. 518.

(3) Trib. des conflits, 17 avril 1851. Ville de Marseille.

(4) Trib. conflits, 26 avril 1847, p. 248. — Trib. conflits, 16 août 1860, p. 662.

Toutefois, on se gardait bien de refuser aux tribunaux ordinaires la connaissance du dommage constituant un délit d'homicide ou de blessures par imprudence, passible de peines correctionnelles (1).

« On peut donc dire, avec Laferrière, que, pendant cette période, la jurisprudence a suffisamment répondu au besoin d'unité et de simplicité qui domine en cette matière. »

*De 1860 à 1873.* — Mais après 1860 et jusqu'en 1873, un changement se produisit et le Conseil d'Etat refusa d'admettre la compétence du Conseil de préfecture pour apprécier les demandes en indemnités formées contre l'entrepreneur de travaux publics, soit par ses ouvriers blessés, soit par d'autres personnes victimes d'accidents, parce que ces litiges n'étaient pas prévus par l'article 4 de la loi de pluviôse an VIII et devaient être, en conséquence, déférés aux tribunaux judiciaires (2).

« Les difficultés que peut soulever dans la pratique, disait M. le commissaire du Gouvernement Ch. Robert (3), la question de savoir s'il s'agit ou non d'un fait résultant d'un travail public, nous

---

(1) Cons. Et., 13 juin 1858, p. 422. Il s'agissait d'un agent des ponts et chaussées condamné à l'emprisonnement pour blessures involontaires causées par le défaut d'éclairage des travaux pendant la nuit.

(2) Cons. Etat, 23 juillet 1868, p. 807.

(3) Conseil d'Etat, 16 décembre 1863. Lebon, p. 821.

font hésiter à fonder la compétence en cette matière sur une distinction tirée de la *cause* du dommage. Et, pour faire ici avec certitude la part du Conseil de préfecture et de l'autorité judiciaire, c'est, suivant nous, l'*objet* de l'accident qu'il faut avant tout considérer.

» Il nous paraît certain que la loi du 28 pluviôse an VIII n'a voulu attribuer aux Conseils de préfecture que la connaissance des préjudices causés à la propriété, qu'il s'agisse d'immeubles ou de meubles, et que cette loi a laissé sous l'empire du droit commun, c'est-à-dire à l'autorité judiciaire, tout ce qui concerne les dommages faits aux personnes par blessures, mutilation ou privation de la vie, sauf, bien entendu, en ce qui concerne l'Etat, l'application de la jurisprudence qui interdit aux tribunaux civils de le déclarer débiteur. »

Et c'est en faisant droit à ces conclusions que l'arrêt précité du 16 décembre 1863 déclara qu'on ne pouvait alléguer la compétence administrative de la loi de pluviôse pour les dommages aux personnes et que ces actions doivent être portées devant l'autorité judiciaire.

Il y a eu cependant quelques hésitations, mais, en 1869, M. Aucoc (1) présentait cette jurisprudence comme définitivement acquise. Et, en effet, le Conseil d'Etat donnait la même solution qu'en

---

(1) Aucoc, t. II, p. 403.

1863 dans d'autres affaires qui lui étaient soumises et renvoyait à l'autorité judiciaire le soin de connaître d'une action intentée contre une ville par la veuve d'un particulier qui s'était tué en tombant dans une tranchée creusée dans une rue (1); celle intentée par un ouvrier blessé par un éboulement survenu au cours de travaux exécutés en régie (2); celle aussi intentée par un ouvrier blessé par l'explosion d'une mine lors de la construction d'un chemin d'intérêt commun (3).

*De 1873 à 1908.* — Vers 1873, le Conseil d'Etat est revenu à sa première doctrine et a admis l'unité de compétence pour les dommages causés par les travaux publics tant aux personnes qu'aux propriétés et donné la connaissance des uns et des autres au Conseil de préfecture. Depuis cette époque, le Conseil de préfecture a connu des demandes d'indemnité dirigées contre l'Etat par un ouvrier blessé par suite de l'éboulement d'une partie d'un tunnel (4), ou par la veuve d'un ouvrier blessé mortellement pendant l'exécution de travaux entrepris pour le compte du génie militaire (5). Et le Tribu-

---

(1) Cons. Etat, 15 décembre 1865, p. 1003.

(2) Cons. Etat, 15 avril 1868, p. 43.

(3) Cons. Etat, 13 décembre 1866, p. 1144.

(4) Cons. Etat, 11 décembre 1874, p. 965.

(5) Cons. Etat, 30 novembre 1877, p. 952. — Cons. Etat, 11 mars 1878, p. 314. — Voir aussi Cons. Etat, 16 mars 1900. D. 1902-3-33.

nal des conflits, dans un arrêt du 28 décembre 1877, confirma la jurisprudence du Conseil d'Etat.

*Pourquoi ce changement dans la jurisprudence?*  
Quels motifs invoquait-on pour rendre au Conseil de préfecture la connaissance des dommages causés aux personnes, sous cette réserve, bien entendu, que « il n'y aurait de déplacement de compétence au profit de l'autorité judiciaire que si la faute constituait un délit poursuivi par la juridiction correctionnelle » (1).

Les arguments ne sont pas nombreux; il y en a deux et d'inégale valeur.

a) Le texte de la loi de l'an VIII, disait-on, ne fait pas de distinction entre les dommages causés aux propriétés et les dommages causés aux personnes. Elle attribue compétence au Conseil de préfecture dans les deux cas. Sans doute, le texte de l'article 4 de cette loi attribue expressément compétence au Conseil de préfecture pour « les torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et [non] du fait de l'administration »; mais est-ce à dire que l'intention du législateur ait été de comprendre aussi les dommages causés aux personnes?

L'opinion inverse n'a pas manqué de faire ressortir cette objection, en invoquant les travaux préparatoires et la loi précédente des 7-11 septem-

---

(1) Laferrière, t. II, p. 170.

bre 1790 que (de l'aveu même des partisans de la compétence administrative) la loi de l'an VIII n'a fait que copier servilement, et qui donnait compétence à la *municipalité* pour connaître les dommages causés par les travaux publics ; si la municipalité connaissait de tels dommages, cela ne pouvait s'entendre évidemment des dommages causés aux personnes.

De plus, il faudrait démontrer que, pour aucun motif, même pour la faute correctionnellement punissable, le dommage ne devrait pas être soustrait à la compétence administrative ; or, on ne le prouve pas et on constate, au contraire, que, dans ce cas, le tribunal correctionnel est compétent.

b) On soutenait aussi l'unité de compétence au moyen d'un argument pratique : la jurisprudence administrative est plus expéditive et s'il y a des actes administratifs à interpréter, on ne sera pas obligé de surseoir à statuer comme cela arriverait devant la juridiction ordinaire. Et c'est surtout la véritable raison pour laquelle le Conseil de préfecture est préféré aux tribunaux civils. Comme le dit Rouast (1), l'argument de texte ne sert qu'à donner lieu « à une discussion de façade, destinée à s'abriter sous l'égide de la loi, pour faire triompher une solution qu'on préfère pour des motifs extra-légaux ». En effet, « si nos préférences sont

---

(1) Thèse, p. 32.

acquises à la compétence des Conseils de préfecture, avoue M. Laférrière (1), actuellement consacrée par la jurisprudence du Conseil d'Etat, du Tribunal des conflits et de la Cour de cassation, c'est moins sous l'influence des textes, peu décisifs dans un sens ou dans l'autre, qu'à raison des avantages que nous y voyons pour les justiciables. La compétence des Conseils de préfecture est, en effet, la seule qui puisse, en cette matière, s'exercer sans partage, sans conflit, sans question préjudicielle. Devant l'autorité judiciaire, l'unité de juridiction ne pourrait pas être réalisée, car si on faisait les tribunaux juges des dommages aux personnes, il faudrait toujours réserver la compétence administrative pour l'appréciation préjudicielle des décisions et des ordres de service relatifs aux travaux; il faudrait également la réserver quand la demande aurait le caractère d'une action en responsabilité dirigée contre l'Etat à raison de fautes de ses agents. De là des complications très préjudiciables aux parties qui ont souffert d'un accident, complications que l'on évite en reconnaissant au Conseil de préfecture une compétence aussi large pour les dommages causés aux personnes que pour les dommages aux propriétés. » Et Laférrière insiste sur cette idée (2): « ...Pour le grand

---

(1) Tome II, p. 467.

(2) Page 171, tome II.

bien des justiciables, en présence de plaideurs aussi dignes d'intérêt que les victimes des accidents causés par les travaux publics (le juge souverain de compétence) voudra aplanir la voie qui les conduit vers leur juge au lieu d'y semer des distinctions que la loi n'exige pas, et qui, après avoir été un embarras pour les parties et leurs conseils, finissent par en être un pour les juges. »

Et ce sont ces raisons qui ont déterminé, en 1873, le revirement de la jurisprudence. Les conclusions du commissaire du Gouvernement David, dans l'arrêt du Conseil d'Etat du 19 décembre 1873 (1), sont formelles à ce sujet: « La raison fondamentale de la compétence administrative en cette matière n'est-elle pas dans l'intérêt qu'il [Conseil d'Etat] a, pour la prompte et bonne exécution des travaux publics, à éviter, devant l'autorité judiciaire, des procès qui pourraient les entraver et qui auraient cet inconvénient plus grave encore d'amener cette autorité à apprécier les opérations de l'administration relativement à ces travaux? »

En fait, l'unité de compétence n'est pas réalisée puisque, « s'il y a homicide ou blessures par imprudence, les tribunaux judiciaires, compétents pour réprimer le délit, le seront certainement aussi pour apprécier les dommages-intérêts dus par le concessionnaire ou par l'administration » (2). De plus,

---

(1) S.<sup>74</sup>-3-54.

(2) Berthélemy. 3<sup>e</sup> édition, p. 607.

la loi de 1898, nous l'avons déjà dit, rétablit la compétence judiciaire relativement aux accidents du travail survenus aux ouvriers.

De 1873 à 1908, le Conseil de préfecture a donc été compétent pour connaître des dommages causés par les travaux publics aux personnes.

*Depuis 1908.* — Mais depuis les fameux arrêts de 1908, que nous avons eu déjà l'occasion de citer à plusieurs reprises, et sous l'influence de la théorie de la faute de service, base de la responsabilité de l'administration en notre matière, la jurisprudence du Tribunal des conflits a décidé que ce n'était pas le Conseil de préfecture, mais bien le Conseil d'Etat qui devait connaître des dommages causés aux personnes pour faute de service. Et on voit de suite l'entorse portée à l'unité de compétence; il y a unité de juridiction sans doute, mais la victime du dommage devra savoir, avant d'intenter l'action en indemnité, si la cause de l'accident est une faute de service ou une faute de toute autre nature dépendant directement de l'ouvrage public; dans le premier cas, il devra s'adresser directement au Conseil d'Etat; dans le second, au Conseil de préfecture (1). Et cependant Laferrière

---

(1) « Toutefois, dit M. Hauriou (p. 787, 8<sup>e</sup> édition), il y a deux hypothèses dans lesquelles le contentieux de l'accident restera forcément lié à celui des dommages et où le Conseil de préfecture restera compétent, ce sera : 1<sup>o</sup>

se proclamait, au nom « des plaideurs aussi dignes d'intérêt que les victimes des accidents causés par les travaux publics », en faveur de l'unité de compétence afin qu'ils connaissent facilement le juge à qui adresser leur requête.

« Il n'y a pas longtemps, dit M. Hauriou (1), que la compétence de la juridiction administrative est établie en matière d'indemnités pour fautes de service; si, en ce qui concerne l'administration de l'Etat, elle s'est établie plus vite, en ce qui concerne l'administration départementale ou communale, elle n'a été hors de contestation que depuis les arrêts du Tribunal des conflits de 1908... Pendant tout le temps qu'ont duré les incertitudes sur cette compétence, le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits avaient trouvé habile, pour ne pas abandonner à la juridiction civile les affaires d'accidents résultant de travaux publics, d'éliminer de cette manière l'élément de faute de service et de supposer que l'accident était toujours directement imputable à la seule existence de l'ouvrage et constituait toujours un dommage causé sans

---

lorsque l'accident ne pourra être imputé à une faute de service, mais restera le fait de l'ouvrage public lui-même (Conflits. Fonscolombe et Joullié); 2° lorsque l'accident aux personnes sera connexe à un dommage permanent occasionné à une propriété (Cons. Etat, 1<sup>er</sup> juin 1906, ville de Paris). »

(1) Précis, 8<sup>e</sup> édition, p. 779.

faute. Ce n'était évidemment qu'une fiction, mais elle avait l'avantage de rendre compétents le Conseil de préfecture en premier ressort, le Conseil d'Etat en appel (v. Conflits, 10 nov. 1900, Espitalier, S. 1901-3-33 et la note).

» Cette fiction est devenue inutile depuis que la compétence de la juridiction administrative est établie définitivement sur toutes les affaires d'indemnités pour fautes de service. Désormais, on peut rentrer dans la vérité des choses, reconnaître que l'accident produit à l'occasion d'un ouvrage public est le plus souvent le *résultat d'une faute de service* et le traiter en conséquence. Cela est formellement indiqué dans les trois arrêts du Tribunal des conflits de 1908 (Fentry, de Fonscolombe, Joullié; v. ma note dans Sirey, 1909-3-49). *La conséquence pratique sera que, lorsque l'accident pourra être rattaché à la faute d'un service plutôt qu'à la seule présence de l'ouvrage public, le Conseil d'Etat sera compétent en premier ressort et non pas le Conseil de préfecture parce que ce ne sera plus une affaire de travaux publics.* »

Nous avons tenu à donner cette longue citation de M. Hauriou qui, avec M. Rouast, dans sa thèse de 1910, ont parfaitement mis en lumière cette base de responsabilité en matière de dommages causés aux personnes. Et si nous avons ainsi agi, c'est pour combattre avec Rouast (1) la doctrine

---

(1) Thèse, p. 122, n<sup>os</sup> 64 et 65.

de la jurisprudence depuis 1908, celle dont M. Hauriou s'est fait le défenseur dans les notes qu'il a placées sous les différents arrêts de 1908 (mais dont, malheureusement, pendant ce temps de guerre, nous n'avons pas pu prendre connaissance) et aux objections duquel il a répondu dans une note consacrée à la monographie de Rouast dans son édition de 1914 (1).

1° Pourquoi, en effet, établir une distinction entre les diverses origines du dommage et refuser au Conseil de préfecture la connaissance des actions en indemnités pour dommages résultant des *travaux publics* et ayant leur origine dans une faute de service? La faute de service existe bien sans doute et nous ne le nierons pas, mais n'est-elle pas une faute née du travail public? Et ce travail public n'est-ce pas, comme nous l'avons démontré dans la première partie de notre étude, « un moyen de gestion des *services publics* »? « Comme l'arrêt [du 19 février 1908] l'indique très nettement, c'est le fait que l'ouvrage en question (dans l'espèce un chemin public) était mal adapté au service pour lequel il avait été établi, qui constitue la faute. Il fallait que l'administration entre tint son ouvrage; ne l'ayant pas fait, elle est en faute, et sa faute a son origine dans un travail public. » L'application de l'art. 4 de la loi du 28 plu-

---

(1) Précis, p. 788, note 1.

viôse an VIII n'est pas impossible. Si le travail public n'avait pas été fait, si l'ouvrage public n'était pas construit, l'administration n'aurait pas pu commettre une faute de service; donc l'origine du dommage est moins dans la faute de ce service que dans le fait du travail dit public.

2° La compétence du Conseil de préfecture s'impose, dit Rouast. « L'ouvrage public a une individualité très marquée et dont l'importance s'impose; c'est cette théorie de l'individualité qui nous a fait reconnaître, avec l'unanimité des auteurs (M. Hauriou compris) et des arrêts, que les dommages se rapportant à l'entretien de l'ouvrage devaient être assimilés à ceux qui résultaient de sa construction. C'est également cette théorie que nous appliquerons ici; l'importance juridique de la notion de travail public a le pas sur celle de service public, et c'est la première et non la seconde qui doit être déterminante de la compétence. » (1)

Comme nous l'avons fait déjà remarquer, pourquoi, dans l'intérêt des plaideurs, ne pas unifier la compétence en matière de dommages résultant des travaux publics? Puisque l'opération de travaux publics forme un tout complet qui se suffit à lui-même, pourquoi admettre la compétence du Conseil de préfecture lorsque la cause du dommage est

---

(1) Voir note Hauriou, sous *Conflits*, 11 juillet 1891. S. 93-3-81. — Cons. Etat, 15 mai 1897. S. 99-3-57, et 22 février 1907. Lebon, p. 195.

la conséquence directe des travaux publics, et admettre celle du Conseil d'Etat lorsqu'il y a faute de service. Oh ! je sais bien que M. Hauriou prétend « que le besoin d'unifier la compétence ne présente d'intérêt que pour éviter le partage entre la juridiction civile et la juridiction administrative, parce que ce partage entraîne des complications de questions préjudicielles que le partage entre le Conseil d'Etat et le Conseil de préfecture n'est point susceptible d'entraîner. » Mais M. Hauriou semble ne considérer que l'effort moins considérable à fournir par les juges des différentes juridictions, et cependant si nous considérons le justiciable, si nous regardons, comme l'a fait déjà Laferrière, la malheureuse victime d'un accident causé par un travail public, ne sera-t-il pas regrettable de voir ce pauvre malheureux traîné d'un tribunal à un autre, d'un Conseil de préfecture au Conseil d'Etat ou vice versa, sous prétexte que la faute sera jugée faute de service ou faute résultant des travaux publics. Et c'est cet intérêt-là qu'il faut envisager plutôt que celui du juge et qui nous fait préférer l'*unité de compétence* du Conseil de préfecture dans toutes les actions en indemnités, intentées pour *dommages ou accidents résultant des travaux publics*.

Et, reprenant encore à notre tour l'argument de texte tiré de la loi de l'an VIII, nous dirons que cette loi n'a fait aucune distinction entre les dommages causés aux personnes et les dommages cau-

sés aux propriétés, et que le Conseil de préfecture est compétent pour connaître des uns et des autres.

Quoi qu'il en soit, depuis 1908, la jurisprudence est fixée dans le sens que nous avons indiqué plus haut.

C'est ainsi que le 8 mai 1908 (1) le Conseil d'Etat a décidé que la demande formée par la mère d'un soldat tué par un moellon de démolition jeté par un maçon dans la cour d'une caserne, se rattache à l'exécution d'un travail public, alors même qu'elle est fondée sur une faute imputée au service public à raison d'un ordre qui aurait été donné par un officier; et, par conséquent, cette demande doit être portée directement devant le Conseil de préfecture et non devant le Conseil d'Etat.

Lorsqu'une demande est fondée sur ce qu'un accident a eu pour cause l'établissement d'un tramway électrique concédé à une compagnie, il s'agit d'une réclamation motivée par l'exécution d'un travail public et, dès lors, il appartient au Conseil de préfecture d'en connaître (2).

L'accident survenu à un prestataire à la tâche, sous la direction des agents du service vicinal, peut donner lieu à indemnité et l'action intentée contre la commune doit être portée devant le Conseil de préfecture, par application de la loi du 28 plu-

---

(1) D. 1909-3-117.

(2) Cons. Et., 22 mai 1908. D. 1910 3-9. Voir conclusions de Georges Teissier, commissaire du Gouvernement.

viôse an VIII, parce que ce travail est un travail public (1).

Est également compétent le Conseil de préfecture (2) pour connaître les dommages causés par les travaux publics aussi bien au cas où le dommage se réalise au cours de son établissement, comme au cas où il se réalise après son achèvement par suite d'un vice de construction ou d'un défaut d'entretien; et c'est à ce tribunal, à l'exclusion des tribunaux judiciaires, qu'il appartient de connaître de l'action en dommages-intérêts intentée contre un département par la victime d'un accident dû à la rupture, sous la poussée de la foule, de la balustrade formant la rampe de l'escalier d'un palais de justice.

---

(1) Cons. Et., 7 août 1909. D. 1911-3-87. — Voir aussi Trib. conflits, 11 décembre 1909. D. 1911-3-103.

(2) Cassation civile, 2 janvier 1912. D. 1912-1-213. — Cons. Et., 7 juillet 1911. D. 1913-3-125.

---

## CONCLUSION DE CETTE ÉTUDE

Essayant, dans ces quelques lignes de dégager la conclusion de notre étude, nous dirons que les dommages causés par les travaux publics, tant aux propriétés qu'aux personnes, sont d'une importance telle, au point de vue pratique, qu'il faudrait, pour mieux les étudier, embrasser dans une étude générale la matière, trop vaste pour nos faibles moyens, des travaux publics.

Nous avons essayé toutefois de chercher dans la doctrine et la jurisprudence ce que l'on entendait par travail public et nous avons vu que l'opinion la plus générale était celle qui en fait un moyen de gestion des services publics. Auteurs et juges semblent être définitivement d'accord sur ce point, mais qui sait si des changements ne surviendront pas et si les idées ne subiront pas une route opposée à celle que nous avons suivie avec eux ?

Et ce fait est si vrai, — rien dans le monde n'étant immuable, — que nous avons pu voir les di-

vergences de vue qui se sont produites, soit sur la notion de travail public, soit sur la base de la responsabilité, soit même sur le contentieux.

Ainsi, il résulte de ces divergences, pour la notion de responsabilité, que l'on peut, pour les dommages aux personnes comme pour les dommages aux biens, lui donner plusieurs fondements, suivant l'espèce particulière que l'on a à envisager. Sans doute, dans les dommages causés aux biens, l'ensemble des cas indique que la personne morale qui a fait construire le travail public est responsable, parce que l'intérêt particulier ne doit pas souffrir du fait d'un acte accompli dans l'intérêt général, autrement dit, *les charges publiques doivent être réparties également entre les citoyens*; mais n'arrive-t-il pas aussi que le dommage aura été occasionné par la faute, l'imprudence, la maladresse, la fatalité? Nous ferons le même raisonnement pour les accidents causés aux personnes; ici ce n'est certes pas toujours la présence même du travail public qui est cause de l'accident, c'est le plus souvent la *faute du service public*, mais n'avons-nous pas vu que, dans le cas de paludisme par exemple, on ne pouvait trouver trace de faute? Aussi n'avons-nous pas été exclusif et nous avons dit que, la réalité étant complexe, il fallait s'abstenir de donner une base trop restreinte à la responsabilité.

Mais, par contre, et contrairement à la jurisprudence, nous avons préféré, dans l'intérêt supérieur

des plaideurs, l'unité de juridiction et même l'unité de compétence laissée au Conseil de préfecture.

Nous n'aurons pas fait œuvre nouvelle, et nous ne voulons pas y prétendre; nous avons essayé de grouper simplement ici l'ensemble des dommages causés par les travaux publics; voir les idées émises par la doctrine, les comparer avec celles de la jurisprudence et donner notre approbation à celles qui nous ont paru les meilleures et notre improbation à celles qui nous ont paru les moins bonnes ou moins conformes aux faits.

Nous espérons ainsi avoir fait œuvre utile et avoir contribué, dans une faible mesure — la mesure de nos moyens — à une partie de l'étude déjà si vaste et toujours grandissante des travaux publics.

---

Montpellier, le 3 juillet 1915.

Vu, le Doyen de la Faculté,  
BRÉMOND.

Montpellier, le 3 juillet 1915.

Vu, le Président de la Thèse,  
BRÉMOND.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Montpellier, le 5 juillet 1915.

Le Recteur,  
Ant. BENOIST.



## TABLE DES MATIÈRES

---

|                                                                                                                      | Pages |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| INTRODUCTION. — Intérêt de l'étude des dommages<br>causés par les travaux publics. — Division de cette<br>étude..... | 41    |

### PREMIÈRE PARTIE

#### QU'APPELLE-T-ON TRAVAIL PUBLIC ?

|                                                                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A. — Difficulté de donner une définition des travaux<br>publics.....                                                                                        | 18 |
| B. — Y a-t-il corrélation entre la notion de travail<br>public et la notion de domaine public ? — Travail<br>public, moyen de gestion des services publics. | 20 |
| C. — Notre définition.....                                                                                                                                  | 27 |
| D. — Conditions que doit remplir un travail public<br>pour être appelé de ce nom.....                                                                       | 27 |
| 1° Le travail public doit avoir pour objet un<br>contrat de louage et non pas un contrat de<br>vente.....                                                   | 28 |
| 2° Il faut que ce contrat de louage soit fait pour<br>un immeuble.....                                                                                      | 32 |
| 3° Il faut que cet immeuble appartienne ou à<br>l'État ou au département ou à la commune ou<br>à un établissement public.....                               | 32 |

|                                                                | Pages |
|----------------------------------------------------------------|-------|
| 4° Le travail public doit avoir un but d'utilité publique..... | 36    |
| 5° Doit-il être autorisé?.....                                 | 38    |

## DEUXIÈME PARTIE

### DES DOMMAGES CAUSÉS AUX BIENS PAR LES TRAVAUX PUBLICS

|                                                                                                                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Pourquoi ne pas appliquer aux travaux publics les règles du droit commun. — Nécessité de séparer les dommages causés aux biens des dommages causés aux personnes..... | 43 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## CHAPITRE PREMIER

### DOMMAGES DONNANT LIEU A INDEMNITÉ

|                                                                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Définition du mot dommage.....                                                                                                             | 49 |
| A. — <i>Dommages permanents</i> .....                                                                                                      | 51 |
| Pour qu'ils donnent droit à indemnité :                                                                                                    |    |
| 1° Il faut qu'il y ait un objet de propriété déprécié.....                                                                                 | 52 |
| 2° Le dommage doit provenir de l'ouvrage public, c'est-à-dire causé à l'occasion d'un ouvrage public et qu'il soit direct et matériel..... | 55 |
| 3° Il doit résulter de l'exercice anormal du droit de propriété.....                                                                       | 71 |
| B. — <i>Dommages non permanents</i> .....                                                                                                  | 75 |

## CHAPITRE II

|                                                                                                                            | Pages |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| FONDEMENT JURIDIQUE DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATION DANS LES DOMMAGES AUX PROPRIÉTÉS PAR LES TRAVAUX PUBLICS..... | 78    |

## CHAPITRE III

### QUI PEUT INTENTER L'ACTION EN INDEMNITÉ ET QUI DOIT L'INDEMNITÉ ?

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| § I <sup>er</sup> . — Qui a droit à indemnité ?..... | 91 |
| § II. — Qui doit l'indemnité ?.....                  | 95 |

## CHAPITRE IV

### DE LA JURIDICTION ET DU TRIBUNAL COMPÉTENTS

|                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § I <sup>er</sup> . — Caractère de la compétence du Conseil de préfecture .....  | 101 |
| § II. — Etendue des pouvoirs du Conseil de préfecture .....                      | 104 |
| § III. — Conditions dans lesquelles le Conseil de préfecture est compétent. .... | 107 |
| a) Il faut qu'il s'agisse de simples dommages                                    | 108 |
| b) Il faut que le dommage se rattache à l'exécution des travaux publics .....    | 112 |
| § IV. — Règles de procédure .....                                                | 122 |
| <i>Appendice.</i> — Fixation de l'indemnité. Plus-value                          | 123 |

## TROISIÈME PARTIE

### DES ACCIDENTS CAUSÉS AUX PERSONNES PAR LES TRAVAUX PUBLICS

#### CHAPITRE PREMIER

##### DU FONDEMENT DE LA RESPONSABILITÉ

|                                                                                             | Pages |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| A. — Accidents aux ouvriers.....                                                            | 129   |
| B. — Accidents aux tiers. — Faute de service. —<br>Faute objective <i>sui generis</i> ..... | 130   |

#### CHAPITRE II

##### CONTENTIEUX

|                                                                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| État de la jurisprudence avant 1860.....                                                                                                                         | 144 |
| État de la jurisprudence de 1860 à 1873.....                                                                                                                     | 146 |
| État de la jurisprudence de 1873 à 1908.....                                                                                                                     | 148 |
| Pourquoi ce changement dans la jurisprudence en<br>1873 .....                                                                                                    | 149 |
| Jurisprudence actuelle : 1 <sup>o</sup> Conseil d'État compétent<br>pour fautes de service. — 2 <sup>o</sup> Conseil de préfec-<br>ture dans les autres cas..... | 153 |
| CONCLUSION.....                                                                                                                                                  | 161 |

---



